

de partido, tráfico de influencia y corrupción) y de problemas económicos, el sistema de partidos parece evolucionar hacia una competencia entre dos grandes partidos, con una posición estratégica de los partidos de ámbito regional, especialmente la minoría catalana.

IRLANDA: "SINGLE TRANSFERABLE VOTE"
(VOTO ÚNICO TRANSFERIBLE)

Entre los sistemas electorales más perfeccionados que realizan la idea original de los teóricos de la representación proporcional (esto es, permitir que los electores clasifiquen a los candidatos y expresen preferencias alternativas para el caso de que la primera preferencia no consiga imponerse) se cuenta el voto único transferible (*single transferable vote*: STV). Los efectos de este procedimiento sobre el sistema de partidos dependen en gran medida de otros factores del sistema electoral ya que, en el caso del voto único transferible, se trata, ante todo, de un procedimiento especial de votación y de cómputo de votos. Sin embargo, el voto único transferible (STV) constituye, en la terminología inglesa, un sistema electoral propio junto con el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, y con la representación proporcional (PR).

El sistema de voto único transferible es el sistema electoral tradicional de Irlanda. Hasta ahora no se ha encontrado otro caso donde se le utilice, excepto para las elecciones nacionales en Malta. Este hecho contrasta con la extensa discusión que ha provocado el sistema de voto único transferible, particularmente en el mundo de habla inglesa.

Procedimiento de votación y de cómputo de votos

Dicho brevemente, el sistema de voto único transferible es un sistema de representación proporcional sin listas (como principio de decisión) con voto único transferible. En la papeleta electoral se insertan, en orden alfabético, los nombres de todos los candidatos (de partidos y también individuales). El elector puede distribuir sus preferencias en la papeleta, escribiendo los números uno, dos, tres, etc., junto a los nombres de los candidatos. Los escaños son asignados según el *Droop-Quota* (= número total de votos válidos más 1, dividido por el número total de escaños a asignar en la circunscripción más 1).¹ Si un candi-

$$\frac{\text{número absoluto de votos}}{\text{número de escaños} + 1} + 1$$

CUADRO 41. Irlanda: ejemplo de cómputo y escrutinio de votos, tomando como base el resultado oficial en una circunscripción

Circunscripción de Cavan									
Número de electores:		34 709		Número de escaños en la circunscripción:		3			
Votos emitidos válidos:		27 411		Cuota electoral:		6 853			
Candidatos	Votos	Primer recuento		Segundo recuento		Tercer recuento		Cuarto recuento	
		Transfe- rencia votos de O'Rourke	Resul- tado	Transfe- rencia votos de O'Reilly	Resul- tado	Transfe- rencia votos so- brantes de Smith	Resul- tado	Transfe- rencia votos so- brantes de Fitzpatrick	Resul- tado
Dolan, Géamus (Fianna Fáil)	5.145	+ 92	5.237	+ 145	5.382	+ 11	5.393	+ 248	5.641
Fitzpatrick, T. J. (Fine Gael)	5.408	+ 120	5.528	+ 3.835	9.363	-	9.363	-2.510	6.853
O'Reilly, Patrick (Fine Gael)	4.643	+ 92	4.735	-4.735	-	-	-	-	-
O'Rourke, John (Labour)	981	- 981	-	-	-	-	-	-	-
Smith, Patrick (Fianna Fáil)	6.758	+ 117	6.875	-	6.875	-22	6.853	-	6.853
Tully, John (Clann na Pobl.)	4.476	+ 530	5.006	+ 544	5.550	+ 11	5.561	+ 2.262	7.823
Votos no transferibles	-	+ 30	30	+ 211	241	-	241	-	241
Total	-	27.411	27.411	-	27.411	-	27.411	-	27.411

Elegidos: Smith (Fianna Fáil), Fitzpatrick (Fine Gael), Tully (Clann na Poblachta).

Fuente: *Election Results and Transfer of Votes in General Election* (abril, 1965), p. 16. Tomado de Sternberger/Vogel, 1969/I, p. 675.

dato alcanza la cuota sobre la base de las primeras preferencias, queda elegido. Si un candidato obtiene un número de votos superior a la cuota, el resto se reparte entre las segundas preferencias del modo siguiente: si la cuota fuera de 10 000 y el resto fuera de 5 000, el número de segundas preferencias que puede haber en las 15 000 papeletas se multiplica por 5 000 en cada candidato y se divide por 10 000, añadiéndose luego el resultado a las primeras preferencias de los candidatos respectivos. El que alcanza así la cuota queda elegido.

Los votos restantes vuelven a repartirse proporcionalmente en todas las papeletas electorales entre las preferencias siguientes. Si ningún otro candidato tiene votos sobrantes y todavía no se han repartido todos los escaños en la circunscripción, se vuelven a repartir los votos de los candidatos con un número menor de votos. Este procedimiento se repite tantas veces como sea necesario, hasta que se proclame electo el número de candidatos por elegir.²

Efectos de la distribución de las circunscripciones

Debido al procedimiento de cómputo a escala de circunscripción, tanto la distribución de las circunscripciones como el promedio de escaños por circunscripción son de gran importancia para entender los efectos del sistema electoral. La tendencia histórica a la disminución del número de escaños por circunscripción, el cual según la Constitución no puede ser inferior a tres, ha sido interrumpida por primera vez con la reforma de 1980. Al mismo tiempo, han sido limitadas drásticamente las posibilidades del *gerrymandering* mediante el establecimiento de una Comisión de Circunscripción Independiente. Las premisas de la comisión dicen: "ninguna circunscripción con menos de tres y más de cinco escaños y considerar los límites del *County*".

Respecto al principio de representación, el sistema irlandés corresponde —debido al tamaño de las circunscripciones— más bien a un sistema de representación por mayoría. La tesis sostenida por Douglas Rae (1967) de que pequeñas circunscripciones provocan desproporciones más grandes es, en teoría, completamente correcta: las pequeñas circunscripciones electorales en Irlanda constituyen barreras altas; un candidato necesita alrededor de un 17% (en circunscripciones pentanominales) y alrededor del 25% (en las trinominales) de los votos para lograr un escaño. Tendencialmente, los partidos más fuertes en votos son favorecidos a costa de los partidos con menos votos (que

² Una descripción detallada del sistema electoral irlandés se encuentra en Nohlen (1978) y Mackie (1983).

CUADRO 42. Irlanda: evolución de la distribución en circunscripciones (1923-1980)

Ley electoral	Distribución de circunscripciones (a y b)							Núm. total de circuns.	Núm. total de escaños	Promedio en las circunscrip.
	a	9	8	7	5	4	3			
1923	b	1	3	5	9	4	8	30	153	5.1
1935	b	-	-	3	8	8	15	34	138	4.1
1947	b	-	-	-	9	9	22	40	147	3.7
1961	b	-	-	-	9	12	17	38	144	3.4
1969	b	-	-	-	2	14	26	42	144	3.4
1974	b	-	-	-	6	10	26	42	148	3.5
1980	b	-	-	-	15	13	13	41	166	4.0

(a) Número de escaños en las circunscripciones = tamaño de las circunscripciones.

(b) Número de circunscripciones.

Fuente: Chubb, 1974, p. 149; Mackie, 1983, p. 80.

no tienen un electorado concentrado geográficamente). Además, el procedimiento de cómputo de votos considera (en caso necesario) las preferencias más bajas que se encuentran en la papeleta electoral de los candidatos "eliminados", pero finalmente siempre queda una considerable cantidad de votos sin ser convertida en escaños: en circunscripciones trinominales tres candidatos deben alcanzar una cuota de alrededor del 25% de los votos, un cuarto de los votos no se convierte en escaños.³ En circunscripciones tetranominales, ese porcentaje oscila alrededor de un quinto; en circunscripciones pentanominales, alrededor de un sexto de los votos. Sin embargo, la desproporcionalidad real entre votos y escaños en las elecciones irlandesas es más baja de lo que el tamaño de las circunscripciones hace suponer. Por un lado, es cierto que se dio una sobrerrepresentación de los dos partidos más fuertes en votos (por lo general a costa de los partidos más pequeños y de los candidatos independientes) en casi todas las elecciones entre 1923 y 1987 (excepción: *Fine Gael* 1938, 1965 y 1977). Pero, por otro lado, la distorsión electoral en término medio, en Irlanda (a pesar de grandes variaciones), la mayoría de las veces permanece muy por debajo del efecto desproporcional del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. La causa radica en que el efecto des-

³ En el ejemplo del cuadro 41 estos son los 5 641 votos del candidato Dolan, los 241 votos intransferibles y los 970 no necesitados por el candidato Tully, en total, entonces, 6 852 votos.

proporcional del sistema electoral irlandés depende de diferentes variables, las que, sin duda, se pueden fortalecer recíprocamente, pero también compensar.

Gallagher (1975) presenta como variable esencial la irregular distribución geográfica del electorado que compensa la más fuerte desproporción entre votos y escaños, desproporción que va a la par con las circunscripciones electorales pequeñas, lo que, según Gallagher, se puede comprobar en cada circunscripción: los partidos están en algunas circunscripciones sobrerrepresentados y en otras subrepresentados, pero considerando toda Irlanda se da una representación proporcional justa. No obstante, en 1975, Gallagher no considera otras variables importantes para el análisis de los efectos complejos del sistema electoral irlandés. Se debe tener en cuenta si el respectivo porcentaje de votos de un partido en una circunscripción está en una relación favorable con su tamaño. El cuadro siguiente aclara esto:

CUADRO 43. *Cantidad mínima de votos en relación con la cantidad de escaños según el tamaño de la circunscripción electoral*

Tamaño de la circunscripción	Cuota en %	Cantidad mínima de votos en relación con cantidad de escaños				
		1	2	3	4	5
3	25	25	50	75		
4	20	20	40	60	80	
5	16.7	16.7	33.3	50	66.7	83.3

Nota: Los porcentajes están redondeados después del punto.

El óptimo matemático (es decir una conversión eficiente de votos en escaños) es alcanzado por un partido cuando su porcentaje de votos está apenas por encima de la cantidad mínima de votos según la cual se reparte el respectivo número de escaños.

Intervienen también otras variables como el número de partidos y de candidatos independientes. Así hay una correlación, por ejemplo desde 1923 hasta 1938, entre el número de candidatos independientes y la desproporción entre votos y escaños en favor del partido más fuerte (véase Sternberger/Vogel, 1969/I, p. 660). El elevado número de candidatos independientes compensaba, por tanto, el bajo efecto de desproporción de la distribución anterior de las circunscripciones electorales. (Recién desde 1947 se elige exclusivamente en pequeñas circunscripciones.)

La variable más importante en el contexto irlandés es la de los votos preferenciales ya que, si en el análisis de proporcionalidad se parte

siempre de la primera preferencia, el reparto de los escaños se decide, en la mayoría de los casos, por medio de la transferencia de los votos. En las elecciones de 1973 se eligió solamente a 39 candidatos por medio de las primeras preferencias, los demás candidatos necesitaron además preferencias más bajas para obtener la cuota. El reparto de las segundas, terceras y cuartas preferencias puede cambiar mucho el resultado de las primeras preferencias, que son las que subyacen en la base de la relación entre votos y escaños. Así por ejemplo, el *Fianna Fail* en 1987 perdió, por la transferencia de votos, doce escaños que hubiera podido mantener si las últimas preferencias computadas no hubieran favorecido a otros partidos (véase Gallagher, 1987, p. 83). El comportamiento electoral respecto a las preferencias más bajas se muestra como variable decisiva en el contexto irlandés que puede menguar el efecto desproporcional de las circunscripciones pequeñas. Entre 1922 y 1977 cerca de un cuarto de irlandeses dieron su preferencia más allá de los límites de los partidos (véase Gallagher, 1986, p. 257).

*Efectos del procedimiento de votación como consecuencia
de acuerdos electorales*

En Irlanda, la formación de mayoría por un partido no está garantizada, pues el efecto de desproporción del sistema electoral es muy bajo. Las 24 elecciones entre 1923 y 1992 produjeron sólo cinco mayorías parlamentarias artificiales, todas para el *Fianna Fail* y todas sobre la base de un porcentaje alto: 49.7% (1933), 48.9% (1944), 48.3% (1957), 47.7% (1965) y 45.7% (1969). Desde 1932, el *Fianna Fail* domina en el sistema de partidos irlandés como el partido más fuerte en votos; sólo este partido pudo lograr mayoría absoluta de votos (1938, 1977). Por lo demás, los otros partidos estaban obligados a formar coaliciones y/o gobernar con una minoría parlamentaria. La capacidad de coalición entre *Fine Gael* y el *Labour* se muestra, hasta hoy, como la condición *sine qua non* para sustituir en el gobierno al *Fianna Fail* (1944, 1951, 1973, 1981 y 1982/II). No sólo la pura suma de escaños, sino también los acuerdos prelectorales son decisivos. Con similar lema al utilizado por el *Fine Gael* en la campaña electoral: "Vote Fine Gael and continue your preferences for Labour" (véase Mackie, 1983, p. 175) ambos partidos pueden recomendar a sus electores, dar las últimas preferencias al otro partido integrante de la coalición. Ese acuerdo puede manejar considerablemente el efecto desproporcional del sistema electoral y con ello las relaciones de mayoría en el *Dail* (Cámara de Diputados). Los resultados de 1969 y 1973 clarifican esto: 1969 el *Fine Gael* y el

Labour lograron juntos el 51.1% de los votos, sin embargo, sólo el 47.6% de los escaños; ambos partidos no alcanzaron un acuerdo electoral. Por el contrario, el *Fianna Fail* obtuvo con el 45.7% de los votos la mayoría absoluta de los escaños; el sistema electoral había favorecido, como siempre, considerablemente al partido más fuerte en votos. Por el contrario, en 1973 el *Fine Gael* y el *Labour* celebraron un acuerdo y ganaron juntos el 48.8% de los votos y el 51.1% de los escaños, mientras que el *Fianna Fail*, a pesar de que había aumentado levemente su porcentaje de votos, perdió la mayoría de escaños; mediante los acuerdos electorales el *Fine Gael* aprovecha más del sistema electoral que el *Fianna Fail*; y el *Labour* (en 1969 aún considerablemente subrepresentado) fue perjudicado sólo muy insignificadamente: los acuerdos electorales compensan, en favor de los partidos en coalición, la ventaja fundada en el sistema electoral que favorece al partido más fuerte (véase O'Leary, 1979). Mediante la propuesta electoral de las elecciones de noviembre de 1982, ambos partidos integrantes de la coalición, aprovecharon mucho más del sistema electoral que el *Fianna Fail* (véase O'Leary, 1983). Si la alternancia en el ejercicio del gobierno había dependido decisivamente (como se ha visto) de si el *Fine Gael* y *Labour* lograban alcanzar un acuerdo, esta situación se ha modificado básicamente en las elecciones de 1987: el partido *Progressive Democrats* (demócratas progresistas), fundado 14 meses antes de las elecciones, logró de golpe cerca del 12% de los votos y 14 escaños; el porcentaje del *Labour* se redujo al 6.3%, el del *Fine Gael* se redujo al 30%. El éxito del *Progressive Democrats* es haberse establecido en el sistema de partidos irlandés y por lo tanto se complican las condiciones para la alternancia en el gobierno.

Iniciativas de reforma

Cuando en los años cincuenta, pudo comprobarse por primera vez que es posible desplazar de la responsabilidad del gobierno al partido con mayor número de votos (elecciones de 1951 y 1954), el *Fianna Fail*, con su gran dirigente De Valera, planeó la implantación del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales según el modelo británico. El proyecto de ley de reforma de la constitución fue aprobado por el *Dail* en 1959 y rechazado por el senado; fue, asimismo, rechazado en referéndum popular en junio de 1959 por 543 322 votos negativos (el 51.8%) contra 486 989 votos afirmativos (el 48.2%).

En la controversia provocada por el proyecto de ley, los pros y los contras de ambos sistemas electorales ocuparon el centro del debate público. En favor del sistema irlandés, se argumentó que en las circuns-

CUADRO 44. Irlanda: elecciones al Dail 1969-1992

Partidos	1969		1973		1977		1981		1982/I	
	votos en %	escaños en %								
<i>Fianna Fail</i>	45.7	51.7	46.2	47.6	50.6	51.1	45.3	46.7	47.3	49.1
<i>Fine Gael</i>	34.1	35.0	35.1	37.8	30.5	29.3	36.5	39.4	37.3	38.2
<i>Labour</i>	17.0	12.6	13.7	13.3	11.6	10.9	9.9	9.1	9.1	9.1
<i>Prog. Democrats</i>	1.0	12.6	13.7	13.3	11.6	10.9	9.9	9.1	9.1	9.1
Otros	3.2	0.7	5.0	1.4	7.3	2.7	8.3	4.8	6.3	3.6

Partidos	1982/II		1987		1989		1992	
	votos en %	escaños en %						
<i>Fianna Fail</i>	45.2	45.5	44.2	49.1	44.1	46.4	39.1	41.0
<i>Fine Gael</i>	39.2	42.4	27.2	30.3	29.3	33.1	24.5	27.1
<i>Labour</i>	9.4	9.7	6.3	7.3	9.5	9.0	19.3	19.9
<i>Prog. Democrats</i>	9.4	9.7	11.9	8.5	5.0	3.6	4.7	6.0
Otros	6.2	2.4	10.5	4.8	12.1	7.9	12.4	6.0

Fuentes: O'Leary, 1979, 1982, 1983; Farrell, 1987; *Electoral Studies*, 1993.

cripciones pequeñas, donde se aproximan los resultados del sistema irlandés a los del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, se conservaban efectos políticos esenciales de la representación proporcional.

La "representación proporcional sin listas en circunscripciones pequeñas" garantiza al elector, según esta opinión, una libertad personal mayor en cuanto a la selección, por un lado, entre una cantidad mayor de partidos con más posibilidades de ganar escaños parlamentarios y, por otro, entre más candidatos de una lista abierta.

Ya que, por regla general, los partidos mayores suelen presentar un número mayor de candidatos al de puestos parlamentarios que van a conseguir, el elector tiene con ello posibilidades superiores de decisión personal, incluso dentro del partido al que favorece. En las tres elecciones que se celebraron desde 1948 a 1955, los electores irlandeses pudieron elegir, por término medio, entre ocho candidatos, mientras que los ingleses sólo pudieron hacerlo entre dos o tres candidatos. En 1987 se presentaron en las 41 circunscripciones plurinominales (de tres hasta cinco escaños) por término medio 11.4 candidatos, para un promedio de 4 escaños por circunscripción.

Hay, por lo tanto, un porcentaje superior de electores representados por diputados elegidos de modo directo. Por ejemplo, en el año de 1957, aproximadamente el 70% de los electores había concedido su primer voto a un candidato triunfador; en 1973 fue más del 67%. Muy superior es el porcentaje de los llamados votos eficaces, que han contribuido a la elección de un candidato y que, en consecuencia, comprenden las segundas, terceras y otras preferencias superiores que se han aplicado; en la media nacional, este porcentaje alcanzó, en 1969, el 78.3% y, en 1973, el 79.8% (véase Knight/Baxter-Moore, 1973, pp. 50 y ss).

A pesar de lo complicado del cómputo de votos, la votación preferencial es comprensible y fácil de realizar por parte del elector: en el periodo (1938-1992) el número de votos nulos es sólo apenas del 1% de los votos emitidos (compárese Mackee/Rose, 1991).

CHILE (SISTEMA BINOMINAL)

La nueva democracia chilena postautoritaria se caracteriza por tener reglas electorales que rompen con la tradición electoral del país, desarrollada con base en la Constitución de 1925 que, en la práctica, entró en vigencia en 1932. El caso chileno es especialmente interesante, porque representa uno de los pocos en los cuales se puede observar

un cambio en el principio de representación, del proporcional al mayoritario.

Parece incierta la permanencia del nuevo sistema electoral, el binominal. Mientras tanto, es posible estudiar los efectos que tiene esta alteración en el sistema de partidos políticos.

Los sistemas electorales tradicionales

Según la tradición chilena preautoritaria, al presidente, cuya duración en el cargo era de seis años, se elegía por mayoría absoluta y, en caso de no alcanzar ningún candidato este apoyo, por decisión del congreso nacional entre los dos candidatos más votados. Salvo en 1964, cuando Eduardo Frei ganó a Salvador Allende por mayoría absoluta en una elección virtualmente bipolar, todas las otras veces fue el congreso quien decidió la elección, pero siempre eligiendo al candidato más votado de la primera vuelta. De este modo, cuando en 1970 se conocieron ciertos planes para elegir en el congreso al segundo candidato más votado, esto se interpretó ampliamente como un golpe a la tradición institucional. Finalmente salió elegido Salvador Allende, el apoderado de la Unidad Popular.

En cuanto a las elecciones parlamentarias, el senado se renovó por mitad cada cuatro años, junto con las elecciones de la Cámara de Diputados. Para la elección del senado, el país estaba dividido en nueve (desde 1967 en diez) circunscripciones, formadas, con excepción de la provincia de Santiago, por la agrupación de dos o tres provincias. Para la Cámara de Diputados, las provincias constituían las circunscripciones, diferenciándose por el número de escaños correspondientes a cada una. Originalmente se distribuían 132 diputados en 25 circunscripciones, los que fueron aumentados a 143 en 1931, a 146 en 1937 y a 150 en 1967. Vale destacar que durante todo el periodo de 1932 a 1970 no se aplicaron los censos de 1940, 1952 o 1960, respectivamente, para ajustar las circunscripciones al desarrollo demográfico, lo que ocasionó una distorsión cada vez mayor en la representación en detrimento de las zonas urbanas. Los partidos políticos podían formar alianzas electorales a nivel de circunscripción y establecer si la lista correspondía, además de ser cerrada, al tipo de bloqueada o no bloqueada. El elector tenía un voto para el senado y otro para la Cámara de Diputados. En 1958 se prohibió formar alianzas electorales a nivel de las circunscripciones y en 1961, alianzas electorales en general. Esta disposición apoyó la reducción de la cantidad de partidos en el parlamento. Para la adjudicación de los escaños se utilizó el sistema

D'Hondt en la determinación de la cifra repartidora. El sistema electoral permitió un formato de sistema de partidos fragmentado, aun cuando tendía a favorecer a los partidos mayores. Vale recordar que, en 1965, el Partido Demócrata Cristiano obtuvo con el 41.6% de los votos el 54.8% de los escaños.

Fragmentación y polarización en el sistema de partidos

Chile es un ejemplo de la complejidad de las relaciones entre el sistema institucional, la estructura social, la política de reformas y el sistema presidencial. En el análisis de su interrelación debe considerarse que Chile tiene un sistema presidencial. La influencia de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias, a pesar de no ser simultáneas, ha sido de considerable importancia en la estructura y cambio del sistema de partidos. Los procesos de fragmentación y concentración pueden observarse de manera relativamente independiente del sistema electoral, cuya reforma de 1961, por cierto, redujo considerablemente a la cantidad de partidos en competencia, aunque la concentración ha sido fuertemente influida por las decisiones en las elecciones presidenciales.

Según su estructura fundamental, Chile mostraba, hasta muy avanzado el régimen militar del general Pinochet, un sistema pluripartidista de cinco partidos (u orientaciones partidarias): nacionales (ex liberales y conservadores), radicales, demócrata-cristianos, socialistas y comunistas. Su cohesión interna era diversa (véase Huneus, 1983). Ningún partido alcanzó para sí la mayoría absoluta de los votos. Sin embargo, el sistema electoral pudo contribuir a obtener la mayoría absoluta por un efecto de desproporción suficientemente grande del mismo (PDC, 1965). La ubicación de los partidos se expresa vulgarmente a través del tamiz ideológico derecha, centro e izquierda. Reduciendo incluso la competencia a una situación a tres bandas era improbable una mayoría absoluta de votos para una de las opciones. Pero las elecciones presidenciales conducían naturalmente a una simplificación numérica de las opciones, porque en ellas se entregaba un solo mandato según la mayoría. No obstante, de acuerdo con los votos alcanzados, en Chile sólo pudo ser potencialmente mayoritaria una opción cuando se produjo una nueva reducción de la competencia, mediante alternativas que condujeran a dos de las tres opciones del espectro derecha, centro e izquierda, a constituir alianzas formales (1973: CODE) o informarles (elecciones presidenciales de 1964). Mayoría potencial fueron las alternativas marxismo-antimarxismo, dic-

tadura-antidictadura. Estas simplificaciones del espectro político produjeron tensiones en los partidos políticos, con la consecuencia de la separación de algunos sectores y la fundación de nuevos partidos. Este proceso fue observable en el Partido Radical (DR, PIR), en el Partido Demócrata Cristiano (MAPU, IC) y, más tarde, en la derecha política (en favor o en contra de Pinochet) y en los socialistas (por la AD o por el MDP). Los imperativos de concentración en un sistema multipartidista, con el objeto de producir decisiones políticas fundamentales —como podrían ser las elecciones presidenciales— liberan, por consiguiente, las fuerzas de dispersión. Sin embargo, un punto de vista por considerar reside en que la concentración en el sistema de partidos chileno estuvo, al parecer, vinculada a una estructura dualista con un alto grado de polarización. Por lo visto, en el caso chileno, fragmentación y polarización no fueron variables correlacionadas positivamente, como pudo verse en Europa, en la República de Weimar y en la República Italiana después de la primera Guerra Mundial (véase Sartori, 1966). Las lecciones de la historia chilena aconsejan un trato muy cuidadoso del formato del sistema de partidos políticos mediante la palanca de la sistemática electoral. Lo mismo pasó en 1993: definido el periodo electoral esta vez en seis años, el candidato de la Concertación Democrática, Eduardo Frei Tagle, recibió el 54.77% de los votos.

Los sistemas electorales de la redemocratización

La constitución de 1980 prevé un presidente electo para ocho años por mayoría absoluta y segunda vuelta de *ballotage* entre los dos candidatos más votados si ninguno obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos. Para las elecciones presidenciales de 1989, el régimen *de facto* y la oposición democrática acordaron acortar el primer periodo presidencial a cuatro años. Patricio Aylwin, el candidato de la Concertación Democrática, recibió el 54.0% de la votación, de modo que resultó elegido sin necesidad de recurrir al novedoso *ballotage*.

Para las elecciones parlamentarias, se rompió con la tradición de representación proporcional introduciendo, tanto para el senado como para la Cámara de Diputados, el sistema binominal. Para el senado, que cuenta con (hasta diez) miembros designados, incluyendo los ex presidentes de la República, se establecieron 19 circunscripciones, mientras que para la Cámara de Diputados se fijaron 60. Existe posibilidad de pactos electorales a nivel de circunscripción. Las listas contienen un máximo de dos candidatos. El elector tiene un voto para elegir el senado y otro para elegir la Cámara de Diputados. Vota por candida-

tos, de modo que la lista es cerrada, pero no bloqueada. Obtienen los dos escaños de cada circunscripción las dos listas más votadas (suma de votos personales), resultan elegidos dentro de cada lista los candidatos más votados. Si una de las listas consigue más del doble de los votos obtenidos por la lista que le sigue en número de votos, obtiene los dos escaños.

El sistema binominal es un sistema mayoritario con efectos peculiares, comparados con el sistema uninominal. Cuentan los votos de las dos más altas mayorías. Y aún más: dado que hay dos escaños en disputa, se favorece al segundo partido, porque alcanza el 50% de los escaños sin igualar a la primera mayoría. Es necesario, eso sí, que obtenga más de la mitad de los votos del partido con mayoría relativa o absoluta, pero el margen virtual es grande. La lista que obtenga en una circunscripción un poco más del tercio de la votación obtendrá un escaño, al igual que la lista que obtenga casi dos tercios de la votación. En total, los resultados electorales pueden distorsionar por completo la relación de fuerzas entre los partidos políticos. El *political engineering* de la supuesta segunda fuerza política que está detrás de este sistema, este partido o coalición de partidos, corre sin embargo el riesgo de perderlo todo si no logra, al cambiar la correlación de fuerzas, llegar segundo. En las primeras elecciones postautoritarias, la derecha chilena supo beneficiarse del pinochetismo y restablecer la fuerza electoral que tuvo en los años cincuenta. En estas condiciones, el resultado electoral no mostró la desproporcionalidad pronosticada. De esta forma, no se produjo una fuerte crítica al sistema electoral después de las elecciones de 1989. La concertación se mantiene, hoy como ayer, favorable a la representación proporcional en distritos electorales. Sin embargo, parece difícil conseguir el apoyo de la derecha para una reforma electoral. Estas perspectivas se minimizan en la medida en que este sector político tiende a poder presentarse unido en las elecciones, mientras que crece la tendencia en la Concertación de competir electoralmente entre sus alas, es decir, el ala demócrata-cristiana y el ala socialdemócrata/socialista, favorecida por la nueva simultaneidad entre elecciones presidenciales y parlamentarias.

MÉXICO (SISTEMA SEGMENTADO MAYORITARIO)

Integramos a México en nuestra selección de países cuyos sistemas electorales estudiamos individualmente —más allá de la demanda de mis amigos mexicanos— por razones de la sistemática electoral y no por ordenarlo en el grupo de países con sistemas políticos liberal-pluralis-

tas. El mismo sistema electoral y sus alteraciones en el tiempo constituyen el mejor argumento para legitimar esta advertencia y precaución.

Antes de entrar a la descripción de las reglas del juego electoral en México, esbozaremos el contexto político en el cual se ubican el sistema electoral y sus reformas. Sin referencia a estos aspectos globales, no serían ni inteligibles ni comprensibles el sistema electoral mexicano, sus continuas reformas y la creciente complejidad del mismo.

Las reformas del sistema electoral en el contexto mexicano

Una evaluación del desarrollo político mexicano de los últimos decenios, a grandes rasgos, debe destacar dos tendencias generales: por un lado, una apertura del sistema de partidos, desde una situación de partido único hacia un multipartidismo. Lentamente, por varias reformas de la constitución y de la ley electoral, se han ido reconociendo legalmente distintos partidos políticos, que han podido, así, entrar en la contienda electoral. Incluso se les ha reconocido un espacio de representación garantizada a estos partidos, llamados partidos de oposición, que también han ido ampliándose con el correr del tiempo. Asimismo, se realiza un manejo hábil y cada vez más sofisticado de la representación política mediante el sistema electoral y reglas adicionales en función de garantizar el dominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es así como el sistema electoral ha sido reformado continuamente casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, clamores por mayor democracia (es decir, pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado. Allí está la ambivalencia de las reformas electorales en México.

Es obvio que en el discurso político se destaca la tendencia general hacia mayor participación, mayor pluralismo, mayor representación, etcétera. La segunda tendencia general, o la otra cara de la reforma, pasa muchas veces inadvertida, incluso sorprende a los observadores, cuando el resultado electoral no confirma el optimismo evolucionista. Asimismo, cuando los comicios ofrecen un resultado algo inquietante para el PRI, esto es también motivo para una reforma política, en pro de la cual se articula todo un discurso de avance democrático, mientras que sustancialmente la reforma se hace en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante. El sistema electoral ha sido uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano.

La evolución del sistema electoral

El presidente se elige por seis años, por mayoría relativa, sin ninguna posibilidad de reelección. El senado consta de dos senadores por estado federal, más el Distrito Federal. Las circunscripciones son uninominales, dado que la duración del mandato es de seis años y se efectúa renovación por mitad cada tres años. Decide la mayoría relativa.

Desde que se reconoció legalmente a los partidos de oposición y se les concedió representación en el parlamento, se pueden distinguir —a grandes rasgos— tres etapas en el desarrollo del sistema electoral. La primera empieza con la ley electoral de 1963. Con esta reforma, todo partido nacional (es decir, inscrito en el registro) que alcanzara el 2.5% de los votos a escala nacional, tenía derecho a cinco escaños y a un escaño más por cada 0.5% sucesivo de votos, hasta un total de 20 escaños (se trata de los llamados diputados de partido). Por lo demás, si un partido alcanzaba 20 diputados en las circunscripciones (los llamados diputados de mayoría), ya no participaba en la distribución de los escaños minoritarios; si conseguía menos de 20 diputados de mayoría, podía utilizar su porcentaje de votos para llegar hasta un total de 20 diputados. La atribución de los escaños de la minoría entre los candidatos por separado se hacía según el porcentaje de votos que hubieren obtenido en las circunscripciones, comparando a los candidatos de un partido entre sí. Esta regulación no tiene, evidentemente, nada que ver con la implantación de un sistema proporcional, como parece suponer Moya Palencia (1964, pp. 179 ss). Por la reforma se reconoció el derecho de representación de las minorías políticas. Esto no se debe confundir con representación proporcional. Y, efectivamente, la composición de la Cámara de Diputados comprueba el dominio absoluto del PRI y la representación de minorías incluso facilitada por la reforma electoral.

CUADRO 45. *Representación de minorías en México 1961-1976*

	1961		1964		1967		1970		1973		1976	
	votos %	esc.										
PRI	90.3	172	82.3	175	83.9	174	83.3	178	70.5	188	79.8	195
PPS	1.0	1	1.4	10	2.2	10	1.4	10	3.5	10	3.0	12
PAN	7.6	5	11.5	20	12.4	20	14.1	20	14.4	25	8.6	20
PARM	0.5	0	0.7	5	1.4	6	0.8	5	1.8	7	2.5	10
Total		179		210		212		213		231		237

Fuente: Comisión Federal Electoral.

La segunda etapa de desarrollo del sistema electoral se abrió con la reforma electoral de 1977, cuando se introdujo un sistema electoral segmentado, que consta de dos partes: uno mayoritario y otro proporcional. Esta reforma incluyó el sistema de doble voto. En 300 circunscripciones uninominales se siguió votando con el sistema de mayoría relativa. En hasta cinco circunscripciones plurinominales, cuyo número total de escaños fue fijado en 100 y posteriormente (1985) en 200, se introdujo la representación proporcional, bajando el umbral de representación a 1.5% de la votación válida y estableciendo una barrera de participación también para los partidos políticos que obtuvieran 60 o más diputados de mayoría. Esta parte proporcional de la

CUADRO 46. *Representación política en el sistema segmentado en México 1979-1991*

	1979		1982		1985		1988		1991	
	votos %	esc.								
PRJ	74.0	296	74.7	299	72.2	289	51.0	260	61.4	320
PAN	10.7	43	12.7	51	10.2	41	18.0	102	17.7	89
PPS	2.7	11	2.5	10	2.7	11	9.2	37	1.5	12
PRD	-	-	-	-	-	-	-	-	8.3	41
PARM	3.0	12	-	-	2.7	11	6.2	30	2.1	15
PCM/ PSUM	4.5	18	4.2	17	3.0	12	-	-	-	-
PMS	-	-	-	-	-	-	4.5	18	-	-
FDN/ Coalición	-	-	-	-	-	-	-	15	-	-
PDM	2.5	10	3.0	12	3.0	12	1.3	-	1.1	-
PST	2.5	10	2.7	11	3.0	12	-	-	-	-
PRT	-	-	-	-	1.5	6	0.5	-	0.6	-
PMT	-	-	-	-	1.5	6	-	-	-	-
PEM	-	-	-	-	-	-	-	-	1.5	-
PFCRN	-	-	-	-	-	-	9.4	38	4.4	23
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	1.1	-
Total		400		400		400		500		500

PRJ: Partido Revolucionario Institucional; PAN: Partido Acción Nacional; PPS: Partido Popular Socialista; PRD: Partido de la Revolución Democrática; PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; PCM/PSUM: Partido Comunista Mexicano/Partido Socialista Unificado de México; FDN: compuesto por PMS, PPS, PARM, FCRN; PDM: Partido Demócrata Mexicano; PST: Partido Socialista de los Trabajadores; PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores; PMT: Partido Mexicano de los Trabajadores; PEM: Partido Ecológico de México; PFCRN: Partido de Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

representación fue casi exclusivamente reservada para la oposición, cuyos partidos, tres a la derecha, tres a la izquierda del PRI, en competencia entre ellos, compartían entre sí estos escaños, mientras que el PRI, mayoritario por supuesto, se quedaba con los trescientos diputados de mayoría. Esto implicaba que el PRI, como partido mayoritario, no tuviera que enfrentarse en los comicios con los partidos de oposición.

La composición de la Cámara de Diputados demuestra una mayor representación de los partidos de oposición, que en las elecciones de 1979 hasta 1985 llegan a una representación efectiva en dicha cámara superior al 25% de los escaños.

La tercera etapa empieza con la reforma del 15 de diciembre de 1986, que aumenta el número de miembros de la cámara a 500; establece un número fijo de cinco circunscripciones electorales de representación proporcional (1991 de 40 escaños) para un total de 200 diputados, y termina con la exclusión del PRI de los diputados de partido. Es divertido ver cómo se consigue "la ampliación de la participación no solamente con respecto de los partidos políticos minoritarios, sino también del partido mayoritario" (Barquín, 1987, p. 43). Los partidos de oposición aumentan su representación en la Cámara de Diputados a un 30%. Para garantizar que el partido mayor votado tenga mayoría absoluta en el parlamento, se le concede acceder al segmento de los diputados de representación proporcional, fijando un máximo, para el partido mayoritario, del 70% de los escaños. Este seguro adicional para el partido mayoritario se confirmó con la reforma electoral de 1989. Por otra parte, debido a la experiencia con el resultado electoral de 1988, es decir, con el surgimiento de una alianza electoral opositora (FDN), que cuestionó seriamente el dominio absoluto del PRI, se prohibió la postulación de alianzas electorales o de candidatos presentados por más de un partido.

CUADRO 47. *Diputados de mayoría en México*

	1979	1982	1985	1988	1991
PRI	296	299	289	233	290
PAN	4	1	9	38	10
PARM	-	-	2	-	-
FDN	-	-	-	29	-

El sistema electoral según la reforma de 1989/1990

Según la reforma electoral constitucional y la ley electoral de 1989 y 1990, la Cámara de Diputados se compone de 500 miembros. Trescientos son elegidos en circunscripciones uninominales. A cada estado federado le corresponden dos diputados nominales o "diputados de mayoría". Doscientos diputados son elegidos en cinco circunscripciones plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas. El elector tiene dos votos: uno para votar por un candidato uninominal ("diputado de mayoría") y el otro para votar por una lista de partido ("diputado de partido").

La adjudicación de los escaños en las circunscripciones empieza con la exclusión de los votos de los partidos que no alcanzaron el 1.5% de los votos. Hecho el descuento, queda la "votación efectiva". La distribución de los escaños se hace mediante el método del cociente electoral rectificado, que corresponde al cociente que resulta de la votación efectiva por el número de escaños de la circunscripción más dos. Cada partido recibe tantos escaños como veces cabe el cociente electoral rectificado en su votación. Los escaños restantes se adjudican en dos pasos. Primero se aplica el cociente "de unidad", que se consigue por la división de los votos aún no utilizados por el procedimiento anterior, mediante el número de escaños restantes. Segundo, si aún sobran escaños, se aplica la regla del resto mayor. En esta última distribución participan sólo los partidos que ya obtuvieron escaños en los dos primeros procedimientos.

Hasta la reforma de 1993, todo el procedimiento de adjudicación de escaños estaba regido por reglas que introducían, junto al mayoritario y al proporcional en sus respectivas partes, otro principio en función de estructurar la composición de la Cámara de Diputados según criterios mayoritarios. Se procuró la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados para el partido más votado ("cuota de gobernabilidad"), limitando al mismo tiempo el dominio de representación de la fuerza mayoritaria. La Constitución mexicana, en su artículo 54, iv, decía en resumidas palabras: *a)* Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados; *b)* Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación, la distribución de los escaños se hace tomando como criterio la proporcionalidad entre votos y escaños; *c)* Al partido político que obtiene la mayoría relativa de los diputados de mayoría y por lo menos 35% de la votación nacional, se le concede la mayoría absoluta de los escaños. Accede, además, a dos escaños por cada 1% adicional al 35%, hasta el límite, en todo caso, del 60% de la totalidad de los escaños; *d)* El partido político que obtenga entre el 60% y 70%

de la votación nacional y su número de diputados de mayoría no alcance en porcentaje el de sus votos, participa en la distribución de los diputados de partidos hasta obtener un porcentaje de escaños que corresponda al de sus votos.

En las elecciones de 1991, el PRI sacó el 61.5% de los votos válidos. A sus diputados de mayoría (290) se agregaron 30 de asignación según representación proporcional conforme a la votación efectiva del PRI (64.2%). Cuatro de los siete partidos postulantes no alcanzaron el 1.5% de barrera legal. Los demás partidos participaron en la distribución de los 170 escaños restantes de representación proporcional como sigue: PAN 79, PPS 12, PRD 41, PFCRN 23, PARM 15. En 1993 se abolió la cuota de gobernabilidad.

El sistema mexicano en comparación

Es interesante señalar que la terminología electoral en México conoce conceptos como votos efectivos, diputados de mayoría, diputados de partido, cociente de unidad, etcétera, que no se usan en la sistemática electoral, de modo que su empleo, sin aclaración del contenido, no sirve ni para el análisis individual ni para comparaciones. Por lo demás, el sistema segmentado se ha identificado —e incluso justificado como uno de los más modernos— con el sistema alemán, tesis que se ha repetido en varios estudios fuera de México (véase por ejemplo Molina, 1990). Sin embargo, el sistema electoral mexicano no es proporcional, sino mayoritario, en la versión de 1989/1990 (con cuota de gobernabilidad) se parecía más a sistemas mayoritarios de premios: el partido más votado tenía garantizada por la Constitución la mayoría absoluta en el parlamento. El hecho de que el sistema mexicano “se inspire” en el sistema alemán en cuanto a algunos elementos técnicos (el sistema del doble voto, circunscripciones uninominales y distribución proporcional de escaños) es secundario para los efectos de la clasificación del sistema. Sin embargo, la abolición de la cuota de gobernabilidad hizo convertir el sistema electoral en un sistema de orden democrático. Por otra parte, no hay que olvidar una distinción fundamental que se desprende del enfoque evolucionista que adopta Manuel Barquín (1987, p. 58): “Una última prueba y quizá la más difícil está aún por presentarse en el futuro, conforme que se aproxima la última fase de la evolución de cualquier sistema político-electoral democrático y maduro: aquella en que se presenta la posibilidad de la alternancia de los partidos políticos en el poder”. Ha sido imposible reconocer en la reforma electoral de 1989-1990 un acercamiento a

esta etapa del sistema electoral, pensada como la última, que establece condiciones de democracia sin atributos, es decir, de competencia real y posibilidad de alternancia entre los partidos políticos; y si la reforma de 1993 abre esta posibilidad, equivale a plantear una apuesta que aquí no corresponde apoyar.

URUGUAY (SISTEMA DE VOTOS SIMULTÁNEO O DE LEMAS)

En la República Oriental del Uruguay se ha desarrollado uno de los sistemas electorales más peculiares del mundo. Se le conoce como "Ley de Lemas", aunque, como veremos, se le debiera denominar por su principal característica: el doble voto simultáneo.

Tan especial fue considerado este sistema y tan vinculado con la específica realidad uruguaya, que hasta hace muy poco era difícil pensar en su aplicación en otro país. Recientemente se estableció el doble voto simultáneo en Honduras para las elecciones de 1985; en la República Dominicana y en Argentina se llegó a considerarlo como alternativa de una reforma electoral; en este último país se le aplica ya en algunas provincias para las asambleas legislativas.

Los rasgos fundamentales

La primera característica del sistema electoral uruguayo reside en que los diferentes órganos del Estado son elegidos en un mismo acto electoral y a través de un mismo voto. De modo que con un solo voto se elige al presidente y al vicepresidente, al senado, a la Cámara de Representantes y demás órganos de elección popular (intendentes departamentales, juntas departamentales, juntas electorales departamentales).

Desde la perspectiva de los tipos de sistemas electorales es preciso distinguir entre dos tipos de órganos (véase Pérez Pérez, 1970): a) Los órganos de integración unipersonal (presidente y vicepresidente, intendentes departamentales) se eligen por un sistema de mayoría simple con circunscripción uninominal. Toda la república o el departamento, según el caso, son considerados como una circunscripción electoral. b) Los órganos de integración pluripersonal son elegidos por un sistema de representación proporcional, con dos variantes dependientes del diseño de las circunscripciones. En el caso de la elección de senadores rige la circunscripción única nacional (30 senadores). En la elección de diputados la delimitación de las circunscripciones

tiene como base la división departamental del país, lo que conduce a fijar 19 circunscripciones plurinominales de diferente tamaño (de 2 a 48).

La segunda característica del sistema electoral uruguayo reside en la posibilidad de que el elector vote por corrientes dentro del partido (presentado como "lema") de su preferencia. Estas corrientes se presentan como "sublemas" y listas en forma cerrada y bloqueada. Los votos entregados a cada sublema o lista de un lema o partido (o frente de partidos) se suman, acumulándose en favor de éstos (doble voto simultáneo). Este proceso de acumulación de votos es decisivo para elegir al presidente de la república. El lema con mayoría simple de votos gana la elección presidencial, y, dentro del lema, la candidatura más votada.

En el caso de la Cámara de Representantes, el proceso de adjudicación de escaños es más complicado (véase Cocchi, 1986, pp. 43 ss; Bottinelli, 1990, p. 10):

- a) La Corte Electoral determina el número de escaños por Departamentos, a través del procedimiento D'Hondt con correcciones: toda circunscripción tiene asegurados dos escaños; ninguna circunscripción puede superar en más de un escaño la relación matemática entre el total de electores habilitados en la circunscripción y el total de electores habilitados en todo el país.
- b) Realizada la elección se procede al primer escrutinio. Las juntas electorales departamentales establecen el cociente electoral departamental (votos válidos de la circunscripción dividido por el número de escaños). Se adjudican las bancas por cocientes enteros, otorgando a cada lema tantos escaños como veces cabe el cociente electoral departamental en el total de sufragios acumulados por ese lema.
- c) Segundo escrutinio: a escala nacional se adjudican los 99 escaños entre los lemas por el sistema D'Hondt. Del total de escaños obtenidos por cada lema se restan los escaños ya otorgados en el primer escrutinio, con los que se obtiene el número de escaños por adjudicar en el tercer escrutinio.
- d) La adjudicación de los escaños en el tercer escrutinio: a través de la tabla de cocientes decrecientes se dividen los votos de cada lema en cada circunscripción por el número de escaños ya obtenido en dicha circunscripción, más uno. Los cocientes se ordenan indistintamente de mayor o menor. La adjudicación de los escaños se efectúa por tres vueltas: 1) Se cumple el mínimo constitucional en caso de que el número de escaños haya quedado

por debajo de dicho mínimo. Se adjudican los escaños recorriendo la Tabla de Cocientes Decrecientes. Cuando se completa el número de escaños correspondientes a un lema, este lema deja de ser tomado en cuenta. 2) Luego se completa el número de escaños correspondientes a cada lema y a cada circunscripción, se puede llegar a adjudicar los 99 escaños según el número de escaños que corresponde a cada circunscripción. 3) Finalmente, si algún lema en una circunscripción en que no obtuvo representación ofrece un cociente mayor al obtenido en otra circunscripción donde sí obtuvo un escaño, el escaño se traslada a la circunscripción donde el lema obtuvo mayor cociente, siempre que dicho traspaso no afecte el mínimo constitucional. Vale añadir que alrededor de cinco escaños son atribuidos por la disposición constitucional del mínimo distrital. Alrededor de tres escaños deben ser adjudicados en el tercer escrutinio. Es decir, más allá del 90% de los escaños son distribuidos a partidos y circunscripciones en los dos primeros escrutinios.

La confluencia de las dos características señaladas forman la dimensión múltiple de simultaneidad que identifica al sistema uruguayo. Es simultáneo, pues no sólo se produce la elección de todos los órganos en un mismo acto, el mismo día, sino que un mismo voto produce resultado para los diferentes órganos, independientemente de su nivel y composición; y es simultáneo pues con el voto de una lista de candidatos a un sublema se vota por el lema (doble voto simultáneo).

Origen y evolución del sistema electoral

Institucionalmente el sistema del doble voto simultáneo fue establecido por la ley 3.640 del 11 de julio de 1910, la que en su artículo 5 señala: "Todo elector deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece y por los candidatos. Las listas que no se ajusten a esta exigencia serán nulas y no computarán en ninguna de las operaciones de escrutinio. Los electores podrán agregar al lema de un partido el sublema o denominaciones que juzguen convenientes para indicar tendencias dentro de su partido político".

La consagración legal del sistema, sin embargo, obedeció a un debate que en 1910 ya tenía más de dos décadas de duración en la política uruguaya, desde la difundida lectura en círculos académicos y políticos del libro de Borelly *Nouveau Système Electoral. Représentation*

proportionnelle de la majorité et de minorités, publicado en París en 1870. Ya en 1978 fue presentado un proyecto de doble voto simultáneo por un consejo consultivo, según un texto elaborado por el constitucionalista Justino Jiménez de Aréchaga, que rechazó el dictador Lorenzo Latorre. Como señala acertadamente Aldo Solari “[...]20 años antes de la ley de 1910, si había algo en este país que todo el mundo conocía era el doble voto simultáneo, y no era por casualidad, porque podría haberles interesado algunos de los numerosos sistemas que se proponían en esa época” (véase Nohlen/Rial, 1986, p. 90).

El mismo Aldo Solari explicita la razón fundamental de la instauración del sistema: “[...]el doble voto simultáneo atrajo tanto, porque tenía que ver con la situación de los partidos. Fue establecido para resolver un problema del Partido Nacional y uno idéntico del Partido Colorado” (Solari, 1986, p. 90) Estos problemas consistían fundamentalmente en la fraccionalización de los partidos y la necesidad de que, a pesar de ella, mantuvieran su unidad como colectividad política. La ley de 1910 hizo posible “el fraccionamiento partidario sin mengua de su representación: por primera vez se legitimaron las luchas intestinas de los partidos y se permitió dirimir las diferencias electoralmente, en el seno de un lema o sufragando por lema propio” (Franco, 1984, p. 33). El fraccionalismo tradicional de los partidos uruguayos se encuentra, por lo tanto, en el origen del doble voto simultáneo y no es una consecuencia de su establecimiento, aunque sí es un factor de su regulación. Más adelante volveremos a este tema al tratar las consecuencias del sistema.

El marco político y socioeconómico en el cual se estableció el sistema electoral uruguayo a principios de siglo era asimismo peculiar en el contexto latinoamericano. La regulación del conflicto político a fines del siglo XIX se había centrado en los mecanismos institucionales y en modalidades consensuales, gracias a un bipartidismo muy estable y a una floreciente economía exportadora integrada privilegiadamente en el mercado internacional. Simultáneamente, se produjo un proceso de modernización social y una apertura de los partidos a la diferenciación y la movilidad social producidas por el proceso de modernización.

Este panorama de la sociedad uruguaya en el cambio de siglo explica en gran parte el éxito de la aplicación del sistema electoral y, por supuesto, la posibilidad de su establecimiento. Así puede entenderse, por ejemplo, que se pudiera conjugar el bipartidismo y la proporcionalidad.

Las transformaciones que el sistema electoral uruguayo experimentó durante el curso del siglo XX son escasísimas, tanto su número como su profundidad. Incluso, como anota Alberto Guidobono (véase

Franco, 1986, t. II, p. 157), "...es más fácil cambiar la Constitución que las leyes electorales, ya que éstas se mantienen vigentes con pequeñas alteraciones desde hace varias décadas, mientras que la Constitución ha sido modificada en 1917, 1934, 1942, 1952 y 1967". Más que hablar de modificaciones, podemos hablar de "complementos" o de normas interpretativas al sistema electoral, al describir su evolución después de 1910:

- a) En cuanto al derecho electoral, la Constitución de 1918 estableció el principio del *ius sanguinis*, el voto secreto y el voto directo para la elección del poder ejecutivo (que se mantuvo a pesar de las modificaciones a su composición que tuvieron lugar sucesivamente). En el mismo texto de 1918 se suprimieron las limitaciones de la edad mínima para votar (18 años). En la Constitución de 1934 se estableció el voto de la mujer (legalmente consagrado en 1932) y la obligatoriedad del voto. Todas estas disposiciones contribuyeron a una temprana participación electoral prácticamente universal en el país oriental.
- b) En cuanto a las circunscripciones electorales, la norma hoy vigente data de la Constitución de 1934, que estableció la circunscripción única nacional de 30 senadores y 19 circunscripciones departamentales de diferente tamaño, de 99 diputados en total (2 mínimos por departamento).
- c) Sobre las formas de candidatura, dentro de cuya temática se inserta la característica clave del doble voto simultáneo, los principales hitos de la evolución del sistema se produjeron en las legislaciones de 1924-1925 y en la década de los treinta. Según las primeras, se definió el partido político con la definición de lema y se definieron las normas de "operar a nivel de lemas y sublemas para los diferentes cargos" (Cocchi, 1986, p. 39). La legislación de los años treinta (1934, 1935, 1936, 1939) unificó los mandatos, adoptó el principio de la lista cerrada y bloqueada y reguló la propiedad de los lemas, así como los requisitos para formar un sublema. Las reformas posteriores (1942, 1952 y 1967) se refirieron a los problemas de acumulación dentro de lemas "permanentes" y "accidentales", así como a la cantidad de hojas de votación.
- d) Respecto a los métodos para asignar los escaños, el sistema vigente se consagró en la ley del 22 de octubre de 1925, que reglamentó los procedimientos, y en la Constitución de 1934, que reguló la elección del senado como directa en una sola circunscripción.
- e) La administración y el control electoral fueron entregados a una serie de órganos creados por la legislación de 1924 (ley 7690): el

registro cívico nacional, la corte electoral, las juntas electorales (ya creadas en 1887), la oficina nacional electoral y las oficinas electorales departamentales.

La clave del funcionamiento del sistema electoral

El sistema uruguayo funciona orientado a la elección del presidente de la república. Y ello por dos razones. La primera, obviamente, es el peso que la variable forma de gobierno presidencialista tiene en el conjunto del sistema político, no sólo en Uruguay, sino en toda América Latina. El sistema presidencialista produce, por lo tanto, un efecto mayor en los partidos políticos que el sistema electoral. La segunda razón de que el sistema electoral uruguayo se mueva en función de la elección presidencial reside en la unidad bifacial pluralidad-acumulación dentro de los lemas o partidos.

Normalmente la existencia de sistemas de partidos muy segmentados o fraccionados tiene como consecuencia una relación directamente proporcional entre esa característica y la debilidad electoral. Tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales, se requiere un grado de homogeneidad intrapartidaria para obtener más votos, por lo menos a una cierta altura del proceso electoral. Así, es posible que los partidos amplíen el espectro de sus ofertas de programa y de personas en la fase inicial de las campañas (en los Estados Unidos por ejemplo) con la finalidad de abarcar una mayor variedad de preferencias. Pero en la fase decisiva de la campaña ese proceso tiende a invertirse, concentrándose en una línea consensual. En estos casos son los mismos partidos (algunas veces con la ayuda del electorado a través de las primarias) los que producen la selección de sus ofertas, antes de la elección. En el caso uruguayo, la amplitud de ofertas de los partidos llega hasta el día de la elección, y ello porque los votos de los candidatos de un mismo partido se sumarán. De este modo se concede al elector la facultad de reducir las candidaturas en un contexto pluralista a nivel de sublemas.

La elección del parlamento, por lo tanto, carece de una importancia central para los efectos del funcionamiento del sistema electoral. El complicado sistema de adjudicación de escaños para la Cámara de Representantes, además, contribuye a restar importancia a esta elección, a pesar de la importancia política que el parlamento tiene en el sistema institucional uruguayo. Como sostiene Juan Rial: "El sistema imperante, permitiendo una fuerte pluralidad de hojas de votación que en los hechos implica un triple voto simultáneo, hace muy difícil para el elector visualizar quiénes serán sus representantes en el parla-

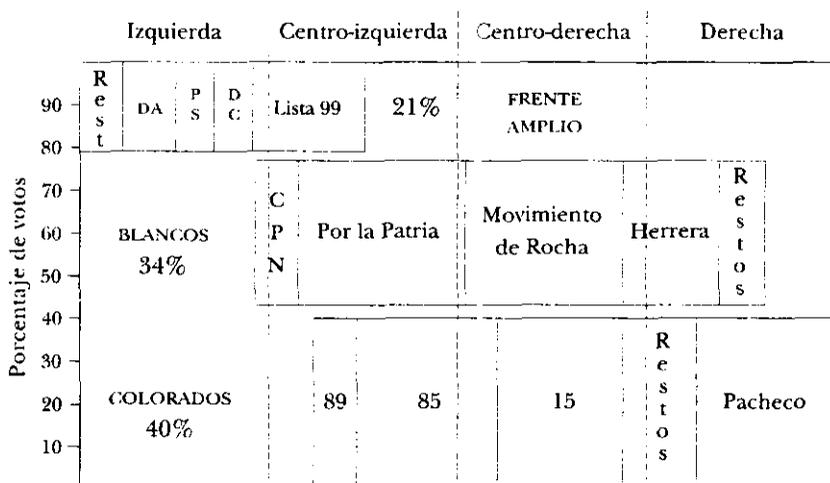
mento. La conducta electoral hace que sólo se tenga en cuenta el nivel presidencial y que no se preste atención al parlamento" (véase Franco 1986, t. II, p. 22). La estrategia de la acumulación, que domina el sistema y se pone en movimiento para lograr la elección presidencial, se armoniza con las características del sistema electoral para producir grandes conglomerados partidarios y sublemas poderosos. Hasta qué punto estas características constituyen efectos o resultados negativos o positivos para el sistema político en su conjunto, ha sido un punto muy controvertido en el debate de los años ochenta.

Resultados y efectos del sistema de voto simultáneo. Ventajas y desventajas

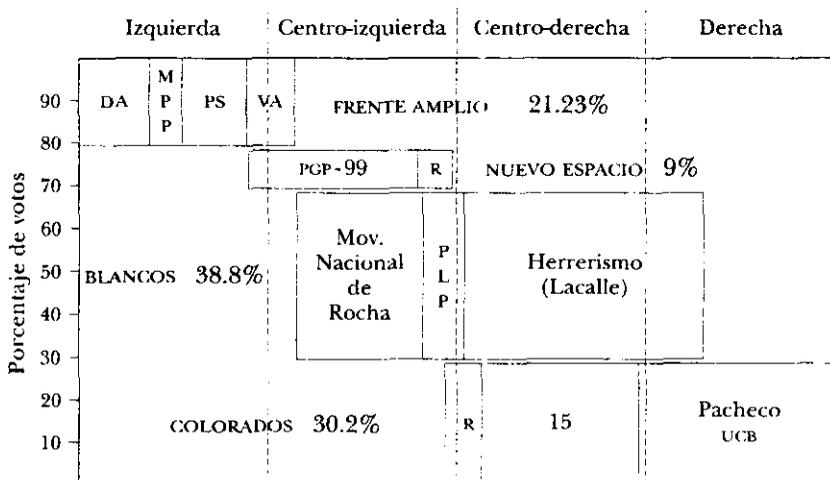
Es siempre difícil designar un fenómeno de la política como "negativo" o como "positivo". Depende de cuáles sean las propias valoraciones y de cómo se catalogue el proceso en el cual ellos están insertos. En el caso de Uruguay, se complica la valoración por la confusión y la ambigüedad que existe respecto al concepto partido. ¿Los partidos tradicionales, los lemas, son verdaderamente partidos políticos? ¿O son más bien los sublemas comparables en sus funciones a los partidos políticos? La legislación electoral identifica el lema con el partido político. Sin embargo, esta misma legislación electoral define al tipo de lista vigente en Uruguay como cerrada y bloqueada. Esta definición es solamente correcta cuando se refiere a la lista de candidatos, pero no a las listas de un lema. Queda la sospecha de que algunos tratadistas confunden lista cerrada y bloqueada con la prohibición del *split-voting*, que efectivamente no existe. En otros trabajos, se restringe el concepto a que "el elector no tiene la facultad de agregar o suprimir candidatos a la lista que le viene propuesta" (Bottinelli, 1990, p. 6) y no se toma en cuenta para la clasificación "la variada gama de posibilidades en la selección de sus candidatos a integrar los distintos órganos" (*ibidem*). La propia legislación electoral, entonces, no es coherente en el uso del término. Por lo demás, con la aparición del Frente Amplio, entró en la competencia a nivel de lemas una alianza de partidos que difícilmente puede ser considerada como partido. Estos partidos integrantes del Frente Amplio tienen un claro perfil ideológico; se juntaron para ofrecer una alternativa frente a los "partidos tradicionales". Su carta de entrada fue adaptarse a la legislación electoral vigente, a cuyo poder de definición escapa la nueva fuerza electoral. Ahora bien, la evaluación de los efectos del sistema electoral depende de cómo se aplican las categorías básicas.

CUADRO 48. Grupos políticos y corrientes ideológicas en el Uruguay (1985 y 1990)

CORRIENTES IDEOLÓGICAS¹



	FRENTE AMPLIO	PARTIDO NACIONAL	PARTIDO COLORADO
DA	Democracia Avanzada	CPN	89
PS	Partido Socialista	Corr. Popular Nacionalista	Corriente Batllista Independiente CBI
DC	Democracia Cristiana	Por la Patria	85
99	Por el Gobierno del Pueblo	Movimiento de Rocha	15
		Consejo Nacional Herrerista	123
			Unidad y Reforma Pacheco



	FRENTE AMPLIO	PARTIDO COLORADO	NUEVO ESPACIO	PARTIDO NACIONAL
DA	Democracia Avanzada	15	Unidad y Reforma	PGP-99
MPP	Movimiento Popular Progresista	UCB	Unión Colorada Batllista	Partido por el Gobierno del Pueblo
PS	Partido Socialista	R	Restos 85, 89 (CBI, MAS, Vaillant)	Lista 99
VA	Vertiente Artiguista			Restos (PIC = Partido Demócrata Cristiano, UC = Unión Cívica)
				Consejo Nacional Herrerista (Lacalle) PLP = Por la Patria
				Movimiento Nacional de Rocha

¹ Para simplificar el cuadro, la Unión Cívica (3%), un pequeño partido de Centro, no ha sido tomado en cuenta. La categoría "Restos", no corresponde a ninguna ubicación ideológica.

Fuente: FESCOL, Montevideo.

a) El fraccionalismo. La opinión más simple sobre el fraccionalismo de los partidos es negativa. Existe una creencia normativa, especialmente en Europa y América Latina, de que es bueno que los partidos sean disciplinados. Por lo tanto, será una desventaja del sistema electoral si uno de sus productos es el fraccionalismo.

Una segunda visión del problema permite tener presentes otros elementos de juicio. Por una parte, ya hemos señalado que el fraccionalismo no es un producto del sistema electoral uruguayo, sino, incluso, uno de sus fundamentos. Había ya fraccionalismo en 1910. Por otra parte, hemos visto que el fraccionalismo en Uruguay no implica división de los partidos y, por lo tanto, proliferación de ellos. Por el contrario, el fraccionalismo está asociado a la mantención de un sistema de pocos partidos (por largo tiempo bipartidista) debido a la contraparte de la acumulación de votos.

Así, entonces, la eliminación del doble voto simultáneo no garantiza el término del fraccionalismo de los partidos uruguayos. Por el contrario, podría abrir la posibilidad de que se careciera de un mecanismo de regulación para los conflictos políticos.

Pero tan importante como la relación entre fraccionalismo y sistema electoral, es la valoración del fraccionalismo. En una sociedad como la uruguaya, con un grado de integración social considerable para los cánones latinoamericanos, y donde la estructura de los partidos no está dominada por el clivaje capital-trabajo, el fraccionalismo intrapartidario no parece ser un elemento peligroso para la estabilidad del sistema político, en la medida en que amplía la oferta de los partidos.

El fraccionalismo, sin embargo, debe afrontar varias críticas. Luis González (véase Nohlen/Rial, 1986, p. 70) señala que: "La fraccionalización de los partidos constituye uno de los obstáculos políticos más serios para esa consolidación (de la democracia)" y, en segundo lugar, que "la fraccionalización es en principio modificable atacando sus causas". La crítica a la fraccionalización se ha vinculado con el tema de la ingobernabilidad, al identificarse la variedad de corrientes dentro de un partido con la inexistencia de una identidad programática y operativa indispensable para gobernar.

La valoración negativa más fundamentada de la relación entre el sistema electoral y el fraccionalismo, sin embargo, reside en su vinculación con el contexto histórico. Es correcto señalar que en 1910 ya había fraccionalismo y que, en gran parte, el sistema electoral se estableció para regularlo. Sin embargo, junto con esa función de regulación, positiva en ese momento, se produjo un efecto de perpetuación del fraccionalismo que entonces tenía un

carácter elitista, de política entre “notables”. La política de masas que el mismo “estado de bienestar” uruguayo estimuló a desarrollar a lo largo del siglo xx, contrastó con aquel tipo de regulación del conflicto político dentro de los partidos. Se produjo así un tipo de fraccionalismo afuncional a la flexibilidad que el sistema político requería exhibir para afrontar los cambios, especialmente provenientes de la estructura socioeconómica.

- b) Libertad *vs.* coerción del elector. La amplitud del pluralismo intrapartido o intralema parece ser una condición de la libertad del elector. Quien prefiere a un partido no está obligado a votar por el candidato único que aquél le ofrece, sino que tiene alternativas dentro de su preferencial global. Por otra parte, sin embargo, la simultaneidad del voto para elegir al presidente y a las cámaras limita al elector al concentrar sus preferencias dentro de un lema y dentro de un sublema. Desde este punto de vista, puede interpretarse como un grado de coerción en la medida en que no se permite el *splitting*, propio de otros actos electorales simultáneos (Estados Unidos).
- c) Preferencia por partido *vs.* preferencia por candidato. Un efecto también discutible, ligado al anterior, es el grado de fidelidad que se produce entre la preferencia que el elector entrega y el resultado que se presenta con la persona electa. Al votar por un partido (o lema) el elector puede contribuir con su voto a que sea electo justamente el candidato por el cual no votó (o contra quien votó). En este caso se habrá consumado el efecto de la primacía del partido en la preferencia electoral. Como señala Rial (véase Franco, 1986, t. II): “Es en el principio de la acumulación permitido por el doble voto donde reside el mecanismo ‘perverso’ que tuerce la voluntad del elector”. Frente a esta visión, que tiene mucho fundamento, es posible sostener que en los partidos uruguayos la diferenciación no es tan ostensible como para hablar de que el elector ha sido “forzado” a contribuir con su voto a la elección de un candidato que rechaza, al menos respecto a los candidatos de los otros partidos.

Por otra parte, al momento de votar, el elector sabe que una consecuencia muy probable de la manifestación de su preferencia sea la elección de un candidato diferente de su corriente o partido. El número limitado de candidatos a la presidencia que en la práctica se da, por otro lado, permite al elector presumir cuáles pueden ser las consecuencias de su voto si no gana su candidato.

- d) Distorsión de la proporcionalidad. Este es un tema muy controvertido (véase Bottinelli, 1990). Uno de los principios normativos

de los sistemas proporcionales consiste en armonizar el valor numérico con el valor de logro del voto, o sea, que no se produzca un porcentaje muy significativo de votos perdidos, de preferencias entregadas a listas o candidatos que no obtienen escaños. Si se evalúa el voto en Uruguay como voto de partido (Urruty, 1986, p. 6), dado a uno de los lemas en competencia, es obvio que la representación es proporcional. Desde otra perspectiva, enfocando las listas de candidatos y los sublemas, la situación del elector y la posible intención del voto, cambia la evaluación.

El sistema electoral uruguayo, con su amplitud de oferta al elector, produce en éste la sensación de poder elegir su candidato, su corriente, y de poder ganar. Esta disposición psicológica es acentuada por la escasa claridad que se tiene acerca del sistema para adjudicar los escaños en el parlamento, que ya hemos comentado. El resultado del proceso de acumulación, una vez dirimidas las preferencias en cada lema, es una gran brecha entre las expectativas de triunfo y los candidatos electos. Se pierde una gran cantidad de votos. En las elecciones de 1971 sólo un 60% de los votos fueron exitosos (véase F. Vernazza, 1987). Por los diversos efectos de tipo mayoritario (circunscripciones binominales, competencia mayoritaria dentro de los lemas, etc.), este dato empírico muestra, por lo tanto, desde la óptica señalada, una carencia del sistema uruguayo en términos del criterio de representación proporcional que lo sustenta.

- e) Partidos grandes *vs* partidos pequeños. Como hemos visto, el rasgo de la acumulación produce el fortalecimiento de los partidos grandes o establecidos y una gran dificultad para competir de los grupos pequeños o nuevos. Este rasgo es ambivalente, según como se valoren los factores en juego. Es cierto que el sistema impide la facilidad para que nuevos partidos ingresen al sistema y en la práctica está estructurado para que los grandes sobrevivan. Sin embargo, parece ser esa característica una de las aspiraciones que tiene todo sistema político para su estabilidad. Por otra parte, la fuerza que una nueva agrupación puede tener se muestra inevitablemente en su votación. De hecho, el Frente Amplio, aun cuando no ha llegado a ser mayoritario, logró ser competitivo después de 1971.

Por último, respecto a este punto, es necesario agregar un argumento de tipo histórico. Al establecerse el sistema de partidos, y durante gran parte de su vigencia, no había otros partidos importantes más que los dos históricos. "No fue una conspiración contra otras fuerzas políticas" (Solari, en Franco, 1986, t. II, p. 133).

- f) Respaldo mayoritario para el presidente. La estructura del sistema electoral uruguayo permite que el presidente de la república pueda ser elegido con un tercio de la votación, e, incluso, con menos votos que otro candidato de un lema perdedor. Así, se produciría un gobierno minoritario si se considerara que los otros candidatos del mismo partido no coinciden con su programa, ni le prestan su apoyo. Eso es correcto, pero no es una gran anomalía en el contexto de los sistemas de gobierno en América Latina. La situación más corriente en el presidencialismo de esa región es que el presidente no cuente con una mayoría parlamentaria, especialmente debido a sistemas multipartidistas. Esta situación es aún más grave en comparación con la uruguaya, porque la minoría es de todo el partido del candidato electo y está condenado a enfrentar una mayoría, seguramente heterogénea, tanto en el parlamento como en el pueblo. En Uruguay, la minoría es compensable inmediatamente después de la elección, en el momento en que los votos se suman. Esto no significa que se obtenga la mayoría absoluta, pero sí se aumenta considerablemente el apoyo logrado como candidato.
- g) Estructura de liderazgo intrapartidario. Se cuenta como uno de los beneficios claros del sistema la posibilidad de ampliar la democracia interna de los partidos, permitiendo mayor acceso al liderazgo. Esta característica se asocia con el desarrollo de una mayor "pureza del sufragio" (González, véase Franco, 1986, p. 189), por el aumento de la limpieza en las prácticas electorales de los partidos.

El debate sobre la reforma electoral

El proceso de redemocratización ha traído aparejado un debate acerca de la reforma del sistema electoral, como parte de la discusión sobre la reforma política global.

Un primer aspecto sobre esta materia consiste en prevenir que toda reforma debe ser contextual, o sea, debe plantearse dentro de las peculiaridades del caso concreto histórico uruguayo. Al ya conocido ámbito limitado que tiene toda reforma electoral, debe agregarse la especificidad de este caso extraño de persistencia en el tiempo.

En segundo lugar, del mismo modo como se deben destacar los límites de los sistemas electorales, deben considerarse sus vinculaciones con el resto del sistema político. El sistema electoral no es todo, ni lo más importante del sistema político, pero cumple una función imprescindible dentro de él. Por ello es que toda reforma al sistema

electoral debe ser pensada en función de los efectos que tendría en los otros elementos del sistema. En el caso uruguayo no sólo debe considerarse la relación con los partidos políticos y con sus supuestas deficiencias, sino especialmente con el sistema de gobierno, es decir, con el presidencialismo. Podría ser que algunas ideas correctivas del sistema de partidos acentúen los defectos del sistema de gobierno o viceversa.

CUADRO 49. *Resultados electorales uruguayos 1925-1989*

	Porcentaje de votos		Porcentaje de votos de los lemas en las elecciones para Cámara de Representantes			
	<i>candidato ganador</i>	<i>candidato perdedor</i>	<i>Colorados</i>	<i>Blancos</i>	<i>Frente Amplio</i>	<i>Andere</i>
1925*			49.6	46.9	—	3.5
1928*			48.2	48.5	—	3.3
1931*			49.1	44.3	—	6.2
1934*			56.1	37.3	—	6.6
1938	33.9	24.4	58.4	32.6	—	9.0
1942	40.7	22.5	57.1	34.6	—	8.3
1946	28.6	32.1	46.3	40.4	—	13.3
1950	23.8	30.7	52.3	38.3	—	9.4
1954*			50.5	38.9	—	10.6
1958*			37.7	49.7	—	12.6
1962*			44.5	46.5	—	9.0
1966	21.3	18.5	49.3	40.3	—	10.4
1971	22.8	26.4	41.0	40.2	18.3	0.5
1984	31.2	29.3	41.2	35.0	21.3	2.5
1989	22.6	21.3	30.3	38.9	21.1	9.7

* Poder ejecutivo colegiado: Consejo Nacional de Administración 1925-1932, Consejo Nacional de Gobierno 1954-1962.

Fuente: Nohlen, 1993.

Una primera proposición de reforma al sistema electoral es un ejemplo de lo señalado. Se ha propuesto el establecimiento del *ballotage* como una forma de evitar la posibilidad de presidentes minoritarios. Sin embargo, el *ballotage* refuerza al presidente y, con ello, se acentúa uno de los rasgos al parecer negativos del sistema que se quiere reformar.

La proposición de reforma al sistema del voto simultáneo abarca

gran parte de los supuestos que hemos discutido. Las propuestas sobre este punto varían desde separar la elección de todos los cargos hasta separar sólo las del poder ejecutivo. Cualquiera de estas ideas afectaría, como hemos visto, al elemento clave del sistema y, por lo tanto, a todos sus efectos en el sistema político uruguayo. Esta perspectiva de incertidumbre ha originado la búsqueda de alternativas "indirectas", como las denomina Juan Rial (véase Nohlen/Rial, 1986, p. 199), como una legislación de partidos que los obligue a designar a sus candidatos en convenciones, de manera que cada partido tenga sólo un candidato a la presidencia de la república, lo que tendría que ser acompañado de la posibilidad de coaliciones de partidos.

La reforma del sistema de gobierno hacia una variante parlamentaria ha sido también fuertemente vinculada con la posibilidad de terminar con el sistema del voto simultáneo y la acumulación. Este tema, sin embargo, tiene tantas aristas como la propia reforma electoral en un país de tradición presidencialista como Uruguay. En este punto subsiste una gran confusión conceptual básica, debido a que se piensa que Uruguay no tiene un sistema presidencial, sino parlamentario (Gonzalo Aguirre en Nohlen/Rial, 1986, p. 225). Sin negar los preceptos constitucionales que pueden interpretarse como semiparlamentarios, la premisa es presidencialista (véase Rial en Nohlen/Fernández, 1991). La confusión del debate es aún mayor si se considera que en el país también funcionó un sistema de gobierno colegiado, lo que contribuyó a entender el presidencialismo como alternativa al gobierno colegiado (es decir, el ejecutivo unipersonal en vez de pluripersonal) y no como alternativa al parlamentarismo.

Así, la reforma política se encuentra ante grandes dilemas. Por una parte, existe la convicción de que el sistema preautoritario tuvo responsabilidades en la caída de la democracia. Por lo tanto, es necesaria una revisión a fondo del sistema. Por otra parte, sin embargo, tiene mucha fuerza la idea de conservar gran parte de sus componentes y examinar sólo lo necesario de modificar. ¿Cómo precisar cuáles son esos componentes? Allí reside una interrogante clave de la reforma política en general y de la electoral en especial para el caso uruguayo.

Junto con esa visión retrospectiva es imprescindible la claridad sobre los objetivos que el país se plantea hacia el futuro y, en función de ellos, establecer las modificaciones aconsejables. Este dilema es parte de la discusión que ha tenido lugar sobre el futuro del sistema electoral uruguayo. Por cierto, no es un tema aclarable de un día para otro, pero sí inevitable de afrontar. Por ahora, las perspectivas de reformas muy profundas al sistema uruguayo son improbables. De hecho el sistema político ha comenzado a funcionar nuevamente con base en las pautas

tradicionales. Si la estabilidad democrática se consolida, será más difícil e infundada la insistencia por reformas sustanciales del sistema político y electoral.

¿Es “exportable” el sistema electoral uruguayo?

El sistema electoral uruguayo es atractivo por varias razones. Por una parte, es un sistema autóctono de un país latinoamericano. En segundo lugar, como un complemento clave de lo anterior, se trata de un sistema exitoso, en la medida en que ha tenido vigencia real durante varias décadas y en que ha contribuido al mantenimiento de un sistema democrático estable durante prolongados periodos. En tercer lugar, el modelo uruguayo pareciera afrontar adecuadamente varios de los problemas críticos de otros sistemas en América Latina: pluripartidismo segmentado y/o polarizado, falta de rotación de los líderes y de los partidos en el poder, rigideces internas de los partidos políticos, falta de transparencia en las ofertas políticas a los electores, etcétera.

La tentación de adoptar el sistema, por lo tanto, puede ser muy grande, especialmente en situaciones de reforma estructural de los sistemas políticos. Frente a esa tendencia, por lo tanto, es necesario expresar algunas prevenciones:

- a) Todo traslado de un sistema de un país a otro debe tener en cuenta una doble contextualidad. Por una parte, el desarrollo histórico, y por la otra, el espacio, el ámbito estatal o regional en el cual el sistema se ha desarrollado. Esta doble regla, esencial en todo proceso de recepción, o de traslado, es particularmente válida respecto al caso uruguayo, por la especificidad ya señalada. En Uruguay el sistema electoral es un “acompañante” permanente de todo el proceso político de este siglo y forma parte de un tipo específico de relación con un determinado sistema de partidos, una forma de Estado, un sistema de gobierno y una cultura política. Es difícil discernir hasta qué punto, a esta altura, el sistema electoral es causa o efecto de esos factores. Lo más probable es que ésa sea una tarea científicamente imposible. De ahí que sea tan difícil “extraer” el sistema electoral del conjunto de su sistema político, manteniendo sus contornos, para así trasladarlo a otro contexto. Esta observación no sólo vale para una “exportación” completa, sino también parcial, del sistema.
- b) La dificultad del traslado del sistema a otra realidad, ajena a la uruguaya, reside en los defectos objetivos y de validez más o menos generalizable que el sistema tiene.

Tomemos un ejemplo.

Hemos señalado que parte de las críticas que se le hacen al sistema uruguayo se relaciona con su vinculación con la ingobernabilidad y con la falta de apoyo mayoritario del poder ejecutivo. Estos aspectos están vinculados a un problema aún más estructural: el inmovilismo político.

La fraccionalización de los partidos uruguayos, fomentada y mantenida por el sistema electoral, supera el límite de funcionalidad interna mínima que un partido debe tener para gobernar. No sólo es un problema numérico, de distintos grados de mayorías dentro de las corrientes y entre las corrientes, sino un problema de distancia y de incomunicación entre ellas, que a la postre termina en una incapacidad programática y de implementación política muy grave para los efectos del funcionamiento sano de una democracia.

El sistema uruguayo ha logrado vivir con esta carencia (aunque no siempre, como lo prueba la crisis culminada en 1973) justamente debido a la integralidad del sistema político, a la unidad de sus partes dentro de un conjunto muy específico y peculiar. Pero es muy difícil que otro país pueda adaptarse a esta carencia. Lo más probable es que un traslado del sistema uruguayo a otro Estado produciría el efecto que hemos señalado y que, a la vez, no tendría los instrumentos reguladores que el caso uruguayo ha ido desarrollando con la práctica política de muchos años. Y esta práctica, a la vez, es imposible de transmitirse a través de las instituciones.

El problema del inmovilismo que hemos descrito puede tener efectos muy negativos si la atracción por el sistema uruguayo se debe a la creencia de que con su aplicación pueden resolverse problemas crónicos de regulación interna en la lucha de los liderazgos intrapartidos. Aplicar el sistema uruguayo podría servir para solucionar coyunturalmente el problema de designar un candidato presidencial con riesgo de ruptura interna, pero puede originar la perdurabilidad del inmovilismo interno para gobernar, lo que implica un problema quizás mayor que el que se ha afrontado con la medida. Se puede ganar la presidencia, pero perder, simultáneamente, la capacidad para ejercerla.

Hemos tocado uno de los aspectos negativos del sistema uruguayo, que se expresaría peligrosamente en un intento de traslado de ese sistema a otro contexto nacional. Debe entenderse que se trata de una ilustración de un problema más complejo y, en ningún caso, dogmático. No estamos afirmando que el sistema uruguayo no pueda servir en ningún caso como experiencia o ejemplo para otro país. Estamos destacando las dificultades que nos señalan nuestras observaciones del funcionamiento empírico del sistema y que pueden definirse claramente como obstáculos.

COSTA RICA (SISTEMA PROPORCIONAL
DE CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES VARIABLES)

El país que actualmente tiene la más prolongada tradición democrática ininterrumpida en América Latina, Costa Rica, tiene una institucionalidad peculiar: para todos los cargos electivos, de ejecutivo y legislativo, se prohíbe la reelección. Las elecciones de presidente y Asamblea Legislativa se celebran el mismo día, pero con votos distintos, de modo que hay posibilidad de *split voting*.

Los sistemas electorales para presidente y parlamento

El presidente se elige por mayoría relativa; se exige, sin embargo, el 40% de los votos, lo que hasta ahora no ha sido nunca obstáculo para el candidato más votado, dado que el sistema de partidos políticos se asemeja a un bipartidismo.

El sistema electoral para la Asamblea Legislativa es de representación proporcional en circunscripciones electorales de diferente tamaño. Las siete provincias constituyen las circunscripciones, cuyo número de escaños puede variar según la distribución de los electores. En las últimas elecciones, los 57 diputados se repartieron de la siguiente manera: San José 21, Alajuela 10, Cartago y Puntarenas 6 cada uno, Heredia y Guanacaste 5 cada uno, Limón 4. Rige la lista cerrada y bloqueada. El votante tiene sólo un voto. Para la conversión de votos en escaños se aplica el procedimiento del cociente electoral simple (votos válidos por número de escaños = cociente electoral). Los escaños restantes se distribuyen a nivel de circunscripción aplicando el método del resto mayor. Participan en este reparto también aquellos partidos cuyo número de votos alcanza por lo menos la mitad del cociente electoral simple (= subcociente).

Como se puede observar en el cuadro 50 la relación entre votos y escaños se acerca bastante a la proporcionalidad. El sistema favorece, en términos gruesos, a los grandes partidos, y contribuye a la formación de mayorías unicolores en la Asamblea Legislativa. En 1986 y 1990, una mayoría relativa de votos se convirtió en mayoría absoluta de escaños. Así, el presidente en Costa Rica puede contar con una mayoría parlamentaria, resultado del bipartidismo a nivel parlamentario. La coincidencia de un sistema electoral presidencial de mayoría relativa y de un bipartidismo ha originado la hipótesis de una relación causal entre el sistema electoral presidencial y la estructura del sistema de partidos (véase Lijphart, 1994, p. 15) que en las elecciones de 1994 no

CUADRO 50. Elecciones parlamentarias en Costa Rica 1982-1990 (en %)

	1982		1986		1990		1994	
	Votos	Escaños	Votos	Escaños	Votos	Escaños	Votos	Escaños
PLN	55.2	57.9	47.8	50.9	41.9	43.6	43.2	49.1
P. Unidad	29.1	31.6	-	-	-	-	-	-
Mov. Nacional	3.6	1.8	-	-	-	-	-	-
PUSC	-	-	41.4	43.9	46.2	50.9	39.1	44.0
Pueblo Unido	6.4	7.0	2.7	1.8	3.3	1.8	-	-
Alianza Popular	-	-	2.4	1.8	-	-	-	-
Acción Dem. Alaj.	1.6	1.8	-	-	-	-	-	-
Unión Agr. Cart.	-	-	1.1	1.8	1.1	1.8	1.1	1.8
Unión Generalaëna	-	-	-	-	2.4	1.8	1.7	-
Otros	4.1	-	4.6	-	5.0	-	14.9	5.3

Fuente: Nohlen. 1993: Tribunal Supremo de Elecciones, 1994.

pudo confirmarse. Bajó la participación de los dos grandes partidos en el total de los votos, y el partido del presidente electo no ganó la mayoría absoluta de los escaños.

El split-voting (voto cruzado)

Respecto al *split-voting*, los dos partidos mayores obtienen más votos en las elecciones presidenciales, lo que parece obvio. La diferencia oscila alrededor de los cinco puntos (por ciento). En ningún caso ocurrió una alteración de la mayoría en la votación para presidente y Asamblea Legislativa.

CUADRO 51. Split-voting en Costa Rica

	1978		1982		1986		1990		1994	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
PLN	38.9	43.8	55.1	57.0	47.8	52.3	41.9	47.3	43.2	48.5
PUSC*	43.8	50.5	29.2	33.6	41.4	45.8	46.2	51.3	39.1	46.6

* Hasta 1982 Partido Unidad
a = Elecciones parlamentarias
b = Elecciones presidenciales

El debate sobre la reforma electoral

La reforma planteada va, en sus proposiciones, más allá de una reforma electoral, por ejemplo, en relación con la reelección de los diputados que se quiere hacer posible como una forma de crear, por esta vía, la carrera parlamentaria. Según el informe de la Comisión de Estudios del parlamento, de 1990, deberá elevarse a 75 el número de los diputados. De ellos, 48 serían elegidos en distritos binominales y 27 en una lista nacional. La elección de los diputados en los distritos binominales debe llevarse a cabo en la mitad del periodo presidencial, mientras que los que se nominan a través de la lista nacional deben ser elegidos simultáneamente con el presidente y el vicepresidente. La autoridad electoral debe fijar los distritos electorales binominales en forma tal, que se asegure una equilibrada representación de los mandatos en relación con la población. El sistema binominal uniforme para una gran cantidad de escaños no pareció una reforma realmente feliz para un sistema casi bipartidista. El proyecto de ley, presentado en 1991, proponía otro tipo de reforma: el aumento del número de diputados a 85, la elección de 57 diputados en circunscripciones plurinominales y 28 diputados por lista nacional, listas abiertas (sin mayor especificación de sus características) y la posibilidad de reelegir a los diputados. Habrá que ver si la conciencia de la crisis en la democracia costarricense es tan grande para permitir que se logre obtener allí el consenso para estas reformas verdaderamente radicales.

BRASIL (SISTEMA PROPORCIONAL DE CIRCUNSCRIPCIONES
PLURINOMINALES VARIABLES Y VOTO NOMINAL)

En 1934 se estableció, junto con el sufragio universal, igual y directo, la representación proporcional. Al finalizar las suspensiones de la democracia (1937-1946, 1964-1985), los procesos políticos se reanudaron cada vez con la legislación electoral de la Carta Magna de 1934, lo que no excluyó avances respecto a algunas reglas, como por ejemplo, el derecho a voto también para los analfabetos y para quienes hubiesen cumplido 18 años de edad. En 1985 se estableció la obligatoriedad del voto.

Los sistemas electorales para presidente y parlamento

Desde 1988, la elección del presidente (y vicepresidente) es directa. Para ser elegido, el candidato necesita la mayoría absoluta. De no al-

canzar ningún candidato esta mayoría, habrá una segunda vuelta sólo con participación de los dos candidatos más votados. Las elecciones parlamentarias, separadas en fecha de las presidenciales, pero no de otras elecciones unipersonales, las de los gobernadores estatales, renuevan cada cuatro años la Cámara Federal (de diputados) y parcialmente el senado federal (periodo de mandato 8 años, renovación de un tercio y dos tercios respectivamente cada cuatro años). Los estados federados constituyen las circunscripciones electorales. Mientras que para el senado existe una distribución de tres escaños por circunscripción, para la Cámara Federal se toma parcialmente en cuenta la desigual dispersión de la población como punto de referencia para distribuir los escaños. La Constitución de 1988, sin embargo, fija un máximo de 70 y un mínimo de ocho escaños. Dado que el congreso federal no reglamentó esta disposición, para las elecciones de 1990 permaneció en vigencia el límite máximo anterior de 60 escaños. "Son innumerables las críticas a este tipo de cálculos de proporcionalidad, en la medida en que sistemáticamente sobrerrepresenta los Estados menores y subrepresenta los más populosos" (Sadek, 1991, p. 17).

El elector tiene un voto para el senado y otro para la Cámara de Diputados. Puede votar por un candidato (voto uninominal) o por una lista partidista/lista de coalición de partidos. Puede votar también en blanco, lo que es una peculiaridad brasileña, dado que los votos en blanco se cuentan como votos válidos. Quedan fuera de cómputo sólo los votos anulados. Para la adjudicación de los escaños, en el caso de la Cámara de Diputados —siempre a nivel de circunscripción— se aplica el sistema de cociente electoral simple. Se determina este cociente dividiendo el número de votos válidos (esto es, la suma de votos uninominales, votos de inscripción partidaria y los votos en blanco) por el número de escaños, se redondea en uno la fracción superior al medio. Los partidos políticos obtienen tantos escaños como cabe la suma de sus votos recibidos (votos nominales y votos de lista) en el cociente electoral. Los escaños restantes, que aumentan con el volumen de los votos en blanco, se adjudican por el método de la media mayor que se aplica en el caso brasileño (artículo 109 del código electoral) de la forma siguiente: "Se le agrega un lugar más a los que fueron obtenidos por cada uno de los partidos; después, se toma el número de votos válidos atribuidos a cada partido y se divide por aquella suma; el primer lugar por llenar le tocará al partido la media mayoría. Se repite la misma operación tantas veces cuantos sean los lugares restantes que deben ser llenados, hasta alcanzar su total distribución entre los diversos partidos". Dado que la lista es cerrada, pero no bloqueada, los escaños a los cuales tiene derecho un partido tienen que ser asig-

CUADRO 52. *Composición del congreso federal de Brasil 1986-1990*

<i>Partido</i>	<i>Senado</i>		<i>Cámara de Diputados</i>			
	1986	1991	1986	1991	1991	1991
PMDB	45	(22)*	27	259	(131)	108
DFL	15	(13)	15	116	(90)	87
PSDB		(12)	10		(6)	37
PDC	1	(7)	4	5	(15)	22
PTB	1	(4)	8	18	(28)	35
PRN		(3)	3		(31)	40
PDS	5	(3)	3	32	(32)	43
PDT	2	(5)	5	24	(38)	47
PSB	1	(2)	1	1	(8)	11
PST		(1)	1		(5)	2
PSC		(1)			(3)	6
PL		(1)		6	(13)	14
PRS					(7)	4
PC de B				5	(6)	5
PTR					(4)	2
PCB				3	(3)	3
PRP					(1)	
PMN					(1)	1
PT de B					(1)	
PMB		(1)				
PMM			1			
PT			1	16	(17)	35
Sin partido		(2)	2			
Total	72	(75)	81**	485	(495)	503**

* Entre paréntesis la composición en el momento anterior a las elecciones de 1990.

** Dos territorios se constituyeron en estado, lo que aumentó el tercio de renovación de 27 a 31 escaños senatoriales y de 495 diputados electos en 1986 a 503 en 1991.

Fuente: Sadek, 1991.

nados a los candidatos, lo que se hace según el orden de votación de sus candidatos: decide el mayor número de votos nominales.

En cuanto al senado, el sistema electoral es mayoritario. De renovarse sólo un tercio, es decir, un senador por circunscripción, el siste-

CUADRO 53. *Representación desequilibrada en la Cámara de Diputados en Brasil.
Relación escaños versus población, según región/estado 1918-1983 (en %)*

	1918		1935		1951		1971		1983	
	Escaños	Pob. ^a	Escaños ^a	Pob. ^c	Escaños	Pob.	Escaños ^d	Pob. ^c	Escaños	Pob. ^f
Norte	5.2	4.4	6.1	3.5	6.9	3.6	5.8	3.9	9.8	5.0
Noreste	37.3	36.8	36.9	35.0	36.2	34.6	29.0	30.4	31.3	29.6
Río y ex-D. F.	12.7	8.9	12.6	8.8	11.2	9.0	12.3	9.7	9.6	9.6
Minas Gerais	17.4	19.3	17.3	16.4	12.5	15.0	11.3	12.4	11.3	11.4
São Paulo	10.4	15.0	10.3	17.4	13.1	17.6	13.9	19.2	12.5	21.2
Sur	13.2	13.1	13.1	15.8	15.5	16.9	22.2	19.5	19.0	17.8
Centro-Oeste	3.8	2.5	3.7	3.1	4.6	3.3	5.5	4.9	6.7	5.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total (N) ^g	(212)	(30 543)	(214)	(41 235)	(304)	(51 945)	(310)	(92 601)	(479)	(117 897)

^a Basado en el censo de 1920, excluye territorios.

^b Excluye representación funcional.

^c Basado en el censo de 1940; incluye a Acre.

^d Distribuido en proporción al electorado.

^e Excluye la población de Brasilia, D.F.

^f Basado en el censo de 1980, excluye a Brasilia, D.F.

^g Población en millares.

Fuente: Fleischer 1984, 192.

ma es de circunscripción uninominal de mayoría relativa. Cuando se renuevan dos tercios, el elector tiene dos votos y las circunscripciones son binominales. Para las dos cámaras del congreso federal rigen, entonces, los dos principios de representación opuestos, lo que se traduce en una mayor fragmentación de la Cámara de Diputados respecto al senado de un ya muy fragmentado y poco estructurado sistema de partidos. (Véase cuadro 52.)

Evaluando la representación política

Una evaluación de la representación política en Brasil desde una perspectiva institucional tendría que destacar tres problemas: la clave de la representación, los votos nulos y la fragmentación del sistema de partidos políticos.

Primero, la ya mencionada distribución desproporcional de los escaños en función de las regiones menos desarrolladas del país (véanse cuadros 53 y 54). Aparentemente es un reto demasiado grande para la propia Cámara de Diputados cambiar su composición según el criterio tan ampliamente defendido por toda la literatura especializada.

Segundo, los votos en blanco, comenzando por su tratamiento como válidos, lo que infringe el concepto mismo de la elección como una capacidad de escoger entre opciones políticas que se presentan en forma de opciones partidistas o de candidatos. La pura posibilidad de comportarse válidamente como elector sin expresar ninguna preferencia política lleva a malentendidos y mucha especulación sobre el sentido del voto en blanco. Su variación en el tiempo, ¿es un indicador de mayor o menor adhesión al sistema político? Por lo demás, los votos en blanco aumentan el número de escaños restantes por distribuir en el procedimiento de la media mayor, lo que infla la fragmentación de la representación. Por otra parte, el monto de los votos en blanco y nulos llegó en 1990 a un límite crítico, dado el potencial de deslegitimación del acto eleccionario que contiene. Desde una perspectiva institucional, vale destacar un factor causante de este fenómeno muy poderoso: la complejidad del voto. "La papeleta electoral no registra el nombre de los candidatos (un número dos veces mayor que el número de escaños), pero reserva un espacio apropiado para que el elector manifieste su preferencia. Para 1990, en ausencia "de una acción educativa de la justicia electoral y de los partidos para enseñar a votar, como se hizo en 1982, es razonable suponer que un contingente significativo no sabía cómo votar correctamente" (Sadek, 1991, p. 19). La importancia del factor institucional, junto con el de la enseñanza

cívica sobre cómo votar, parece confirmarse por el aumento del voto nulo y en blanco según la complejidad de expresar la preferencia en términos informados. En este sentido, votar por un candidato uninominal en el cual se ha concentrado toda la campaña electoral del correspondiente partido, es mucho más fácil que hacerlo por candidatos de un partido cuyos nombres no aparecen en la lista. En São Paulo, para 1990, los resultados "desagregados por distritos muestran que la proporción de votos en blanco y nulos crece prácticamente al doble a medida que se pasa de las áreas más ricas a las más pobres" (Sadek, 1991, p. 19).

CUADRO 54. *Desproporción entre escaños y población según regiones en Brasil (1986 y 1990)*

Regiones	Escaños				% de población	Diferencia respecto a proporcionalidad
	1986		1990			
	abs.	en %	abs.	en %		
Norte	47	9.6	65	12.9	6.6	+ 32
Noreste	149	30.6	151	30.0	28.5	+ 8
Sureste	169	34.7	169	33.6	43.6	- 51
Sur	82	16.8	77	15.3	15.1	+ 1
Centro-Oeste	40	8.2	41	8.2	6.2	+ 10
Total	487	100.0	503	100.0	100.0	

Fuente: Lamounier, 1991, pp. 66.

CUADRO 55. *Votos en blanco y nulos en Brasil 1966-1990*

	Senado federal	Cámara federal	Asambleas estatales
1966	21.2	21.0	18.6
1970	27.7	30.3	26.8
1974	15.1	21.3	18.9
1978	18.6	20.7	19.3
1982	13.5	15.1	16.8
1986	*	*	*
1990	35.3	43.5	39.6

* No se dispone de datos.

Fuente: Tribunal Superior Electoral, tomado de Lamounier, 1991: 71

El tercer problema, el de la fragmentación de las cámaras legislativas, es tal vez el más llamativo y el más vinculado con el funcionamiento del sistema político. Aumentó la fragmentación en las elecciones de 1990 en relación con las anteriores de 1986 y se produjeron cambios durante la legislatura debido a fugas y escisiones. La representación de los dos partidos mayores en 1986, el PMDB y el PFL, con 77% de los escaños, bajó a un 44%. El número de partidos aumentó de 13 a 19, y la fragmentación real parece aún mayor por crecimiento de los intereses regionales intrapartidistas, unido a la conocida fragmentación corporativa de la representación (véase Da Silva 1988, pp. 35 ss).

PERÚ (SISTEMA PROPORCIONAL Y VOTO DE PREFERENCIA)

La reciente historia electoral de Perú es especialmente interesante desde varios puntos de vista. Desde 1980 hasta el golpe de 1992, ha habido tres elecciones consecutivas, un récord en la historia del país, con alternancia en el gobierno entre la derecha (1980-1985), el APRA (1985-1990), y una posición declaradamente independiente (1990). Por otra parte, en Perú se utiliza para las elecciones legislativas la lista cerrada y no bloqueada, incluso en la forma del voto de preferencia. Esto hace posible indagar en las experiencias peruanas realizadas con el sistema de votación y su importancia respecto de los problemas de la representación política, dado que en el debate sobre reforma electoral en los demás países de América Latina, la apertura de las listas cerradas y bloqueadas aparece como una opción con mucho apoyo por parte de los políticos y sobre todo de los científicos. Por último, Perú parece un caso interesante por la facilidad e incluso ingeniosidad con la cual se altera la legislación en función de la lucha por el poder.

El sistema electoral presidencial

En las elecciones presidenciales, que coinciden con las parlamentarias, de Cámara de Diputados y senado, la constitución de 1979 estableció que para ganar se necesita más de la mitad de los votos válidamente emitidos. De no alcanzarse esta mayoría por ningún candidato, habrá *ballotage*, esto es, una segunda vuelta entre los dos candidatos con la más alta mayoría. Ahora bien: ya para las primeras elecciones en 1980 y sólo para ellas, una disposición transitoria de la misma constitución bajó el mínimo al 36% y entregó el *ballotage* al congreso. El candidato vencedor, Fernando Belaúnde Terry, apoyado por el AP y el

PPC, sacó el 45% de los votos válidos, de modo que las elecciones se decidieron en la primera vuelta. Para las próximas elecciones, AP y PPC interpretaron la Constitución respecto al concepto de "votos válidamente emitidos", por ley 23.903 de 1984, en el sentido de que incluyeran también los votos nulos y en blanco. Incluso el tribunal de garantías constitucionales se inclinó a distinguir entre votos válidos y votos "válidamente emitidos" y no objetó la ley (véase el debate sobre este punto en García Belaúnde, 1986, pp. 40 ss). Esto hizo más difícil ganar la mayoría absoluta de los votos, lo que justamente pretendían AP y PPC para impedir una victoria electoral del APRA en la primera vuelta y tratar de levantar una coalición anti APRA para la segunda vuelta. Alan García, reuniendo 53.1% de los votos válidos, quedó con el 47% de los votos "válidamente emitidos" por debajo de la mayoría requerida y pudo ser proclamado vencedor de las elecciones en primera vuelta sólo gracias a la renuncia del segundo, Alfonso Barrantes de IC, a competir en una segunda vuelta. Es interesante destacar que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sustentaba su decisión en que Alan García había recibido la mayoría absoluta de los votos válidos, en clara disconformidad con la ley vigente, que posteriormente el APRA, con su mayoría en el parlamento, no quiso modificar. En 1990, ninguno de los candidatos se acercó en su votación a una situación que abriera la posibilidad de usar el procedimiento cuestionado. "Pero las dudas sobre los procedimientos siguen pendientes" (Rospigliosi, 1991, p. 42).

CUADRO 56. Elecciones presidenciales en Perú (primera vuelta)

	1980		1985		1990	
	a	a	b	a	b	
AP	45.4	6.2	7.3			
PPC	9.6	10.2	11.9			
APRA (PAP)	27.4	45.7	53.1	19.2	22.6	
IC	—	21.3	24.7	7.0	8.2	
FREDEMO	—	—	—	27.6	32.6	
Cambio 90	—	—	—	24.6	29.1	
Otros					7.4	
Total	100.0	86.1	100.0	84.7	100.0	
Blancos		6.5		8.0		
Nulos		7.3		7.3		
Total		100.0		100.0		

a) sobre votos válidos; b) sobre votos "válidamente emitidos"

En la segunda vuelta ganó el candidato de Cambio 90, Alberto Fujimori, con el 56.5% sobre los votos válidamente emitidos, frente al candidato del FREDEMO, Mario Vargas Llosa.

Era permitida la doble candidatura para presidente de la república y senador, lo que tenía el efecto de aumentar el número de candidatos presidenciales que, por medio de la candidatura doble, querían mejorar las posibilidades en las elecciones parlamentarias. En las elecciones de 1990, cinco de los nueve candidatos se postularon a los dos cargos, incluso el posterior vencedor, que en el momento de su inscripción, desconocido como era, no podía ni esperar convertirse en serio competidor para las presidenciales.

Elecciones parlamentarias

El senado (60 miembros), elegido en una circunscripción nacional única, y la Cámara de Diputados (180 miembros), elegidos en 25 circunscripciones plurinominales variables, se elegían por voto de lista y voto preferencial. Es decir, el elector votó por lista de senadores o diputados y podía optar hasta por dos candidatos de su preferencia. La adjudicación de los escaños se efectuó por la cifra repartidora (es decir, el método D'Hondt). Los escaños dentro de una lista los obtenían los candidatos con las más altas votaciones preferenciales. Los

CUADRO 57. *Resultado de las elecciones parlamentarias.
Cámara de Diputados*

	1980				1985				1990	
	%	abs.	%	%	abs.	%	%	abs.	%	
APRA (PAP)	27.0	58	32.2	50.4	107	59.4	24.7	53	29.4	
AP	39.6	98	54.4	7.7	10	5.6	*	26	15.0	
PPC	9.2	10	5.6	11.2	12	6.7	*	25	13.9	
FREDEMO	-	-	-	-	-	-	29.8	62	34.4	
Cambio 90	-	-	-	-	-	-	16.9	33	18.3	
IU		10	5.6	24.6	48	26.6	9.8	16	8.9	
IS		-	-	-	-	-	*	4	2.2	
FIM		-	-	-	-	-	*	7	3.9	
Otros		4	2.2		3	1.6	2.8	5	2.8	
		180			180			180		

* Se presentan en listas mezcladas; votación en total 16%.

Fuente: Tuesta Soldevilla, Perú, en: Nohlen, 1992.

resultados globales conformaron dos veces una mayoría parlamentaria para el partido o la coalición de partidos del presidente. Sólo en 1990, el partido del candidato vencedor quedó muy por debajo de la mayoría parlamentaria.

El voto preferencial

El voto preferencial se estableció por primera vez en Perú para las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978. El voto por un candidato en una lista fue una innovación del régimen militar en el proceso de redemocratización. El APRA se opuso a la medida, sosteniendo que aquélla, motivada para dividir internamente el voto aprista, operaría en contra del APRA y su liderazgo histórico. Sin embargo, Haya de la Torre, el viejo líder de este partido histórico, siempre vetado por las fuerzas armadas, obtuvo la mayor votación preferencial. Para las elecciones de 1980 se excluyó el voto preferencial. Cuando la Alianza de partidos de izquierda (ARI) se frustró por no poder acordar entre los cuatro partidos de izquierda la confección de las listas, se generalizó la idea de que el voto preferencial hubiera podido evitar que dicho frente político se desintegrara un día antes de la inscripción, lo que produjo un resultado catastrófico para las cuatro listas separadas. En 1984 se reintrodujo el voto preferencial en la variante de poder votar optativamente por dos candidatos, paralelo al voto expresado por la lista. Así, el elector podía dar su preferencia al líder de la lista y a otra candidatura más, lo que era aceptable también para el APRA. Era opcional debido a los analfabetos, que, a diferencia de 1978, votaban en 1985. La experiencia peruana con el voto preferencial es, según Tuesta Soldevilla (1990), la siguiente:

- a) Alrededor de un tercio de los votantes usaban el voto preferencial.
- b) Había gran movilidad de puestos entre los candidatos que salieron elegidos. Ocurrió más en los frentes que en los partidos. Un ejemplo claro se produjo en 1978. Hugo Blanco (IU) logró casi 4 veces más votos que el número 1 de la lista, a pesar de estar ubicado en el tercero de ella. Igual ocurrió en 1990, cuando del puesto 25 subió al 6, y logró el último escaño en IU. Ejemplos así encontramos en muchas agrupaciones.
- c) Había una gran cantidad de candidatos que, estando ubicados en puestos rezagados, lograban conquistar un escaño gracias al voto preferencial: en 1978, 46 de 100 constituyentes; en 1985, 20 senadores de un total de 60; en 1990, 18 senadores, al igual que 66 diputados de un total de 180. En las elecciones al senado de

1985, en el APRA, 11 de los 32 elegidos no estaban en los puestos 1-32 de la lista del partido, en IU 4 de 15, en CD 3 de 7, en AP 1 de 5 (véase cuadro 58). En consecuencia, podemos señalar que un tercio del parlamento es distinto al orden de postulación, gracias al voto preferencial. No se puede negar el efecto grande que tenía el voto preferencial sobre la composición del parlamento.

En Perú, los defensores del voto preferencial argumentan que constituye una manera de defenderse de las cúpulas partidistas, que manejan a su antojo y sin consultar a sus bases la confección de las listas. Aprecian la participación más democrática de los militantes y electores en la formación de la representación partidista. Sin embargo, esta supuesta mejor relación entre votante y elegido, producto del voto preferencial, no ha impedido la enorme falta de credibilidad de los políticos, que en el último decenio ha llegado a extremos. El desprestigio de los partidos políticos tiene muchas causas. Lo que vale destacar aquí, es que, en circunstancias contrarias, el sistema electoral y su reforma eran incapaces de equiparar, compensar o reducir situaciones de crisis graves, que tienen su origen en un sinnúmero de factores fuera de la propia relación, que puede ser influida por elementos y efectos de los sistemas electorales.

En Perú, los detractores del voto preferencial sostienen que con éste lo único que se consigue es favorecer a los candidatos con buen respaldo económico, capaces de mantener una campaña sostenida. Y, en efecto, las elecciones de 1990, especialmente la campaña del FREDEMO, presenta un ejemplo muy llamativo. Nos apoyamos de nuevo en Tuesta Soldevilla (1990):

- a) El grueso de la campaña se realizó por medio de la televisión, donde no existe un límite de gasto: Hay "libertad de inversión". Es así como el 70% del total de gastos de todos los partidos fue realizado por el FREDEMO. De no pensar en efectos contraproducentes, la diferencia cuestionaría la competitividad. Por ejemplo, el candidato que más gastó en el voto preferencial en aquella agrupación, invirtió —él solo— diez veces más que todo el frente de Izquierda Unida, que agrupa a seis organizaciones.
- b) La campaña fue llevada a cabo con un énfasis en la persona sobre el partido y una apelación a aspectos emocionales, más que a los racionales, del elector. La disputa por el voto preferencial se realizó en el interior del partido o frente político y no entre parti-

CUADRO 58. *Votos de preferencia en las elecciones del senado peruano en 1985*

1. *PARTIDO APURISTA PERUANO (APRA)*

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto de lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	1	Luis Alberto Sánchez Sánchez	436 314
2	2	Armando Villanueva del Campo	191 886
3	10	Javier Valle Riestra González Olaechea	123 859
4	5	Javier Silva Ruete (SODE)	116 478
5	14	Jorge Bernardo Torres Vallejo	110 032
6	3	Ramiro Priolé Priolé	70 029
7	4	Carlos Enrique Melgar López	63 474
8	15	Guillermo Larco Cox	46 189
9	25	Alfredo Santa María Calderón	39 695
10	6	Justo Enrique Debarbieri	28 775
11	26	Ramón Ponce de León Blondet	25 338
12	16	Jorge S. Lozada Stambury	22 997
13	8	César Delgado Barreto (DC)	22 918
14	9	Juana Castro Zegarra	22 740
15	48	César Robles Freyre	21 648
16	7	Luis Felipe de las Casas Grieve	20 907
17	36	Luis Lastenio Morales Costa	20 605
18	18	Humberto Carranza Piedra	20 403
19	44	Raúl Acosta Rengifo	20 004
20	22	José E. Linares Gallo	19 722
21	60	Josmell A. Muñoz Córdova	19 067
22	49	Judith de la Mata Fernández de Puente	18 153
23	30	Eugenio Chang Cruz	18 069
24	59	José Ferreira García	18 027
25	19	Alfonso Ramos Alva	17 585
26	34	Romualdo Biaggi Rodríguez	16 757
27	43	Esteban Ampuero Oyarce	16 718
28	53	René Núñez del Prado Cruz	15 484
29	41	Andrés Quintana Gurt Sara	15 387
30	20	Adolfo Guevara Velasco	15 179
31	33	Urbino Julve Ciriaco	14 725
32	21	Rafael Eguren Ordosgoitia	13 870

2. *IZQUIERDA UNIDA (IU)*

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto de lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	3	Javier Diez Canseco Cisneros (PUM)	191 950
2	1	Jorge del Prado Chávez (PCP)	183 022

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto de lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
3	2	Rolando Breña Pantoja (UNIR)	122 000
4	4	Enrique Bernales Ballesteros (PSR)	111 808
5	5	Gustavo Mohme Llona (APS)	52 939
6	13	Valentín Pacho Quispe (PCP)	52 223
7	6	Miguel Ángel Mufarech Nemy (PADIN)	51 433
8	14	César Rojas Huaroto (UNIR)	48 814
9	57	Carlos Malpica Silva Santisteban (PUM)	45 747
10	22	Andrés Luna Vargas (PUM)	33 450
11	8	Luis Nieto Miranda (PUM)	31 751
12	10	Rolando Lorenzo Ames Cobián (Independ.)	30 090
13	7	Genaro Ledesma Izquieta (FOCEP)	30 662
14	55	Jorge Fernández Maldonado (PSR)	15 749
15	17	Edmundo Murrugarra Florián (Independiente)	12 785

3. CONVERGENCIA DEMOCRÁTICA (PPC. MBH. INDEPENDIENTES)

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto de lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	5	Felipe Osterling Parodi (PPC)	121 914
2	1	Andrés Townsend Ezcurra (MHB)	106 463
3	20	Enrique Chirinos Soto (Independiente)	47 967
4	4	Esteban Rocca Costa (Independiente)	47 894
5	10	Ernesto Lanatta Piaggio (PPC)	34 173
6	16	José Navarro Grau (Independiente)	22 779
7	3	Mario Polar Ugarteche (PPC)	17 760

4. ACCIÓN POPULAR (AP)

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto de lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	1	Manuel Ulloa Elías	91 772
2	2	Santo Mariátegui Chiappe	39 585
3	3	Gastón Acurio Velarde	17 744
4	5	Bertha Arroyo de Alva	15 706
5	7	Javier Díaz Orihuela	14 637

5. IZQUIERDA NACIONALISTA (FRENATRACA)

<i>Puesto electo</i>	<i>Puesto de lista</i>	<i>Senador</i>	<i>Voto preferencial</i>
1	1	Roger Cáceres Velásquez	26 002

dos. Es así como en el FREDEMO la gran mayoría de los postulantes tenía un respaldo económico por encima de otras agrupaciones. En su totalidad, los postulantes del FREDEMO al congreso invirtieron 2.4 veces más en la campaña por la elección parlamentaria que el candidato presidencial suyo en su campaña, haciendo propaganda entre ellos, y no contra los otros partidos.

Parece cierto que cuando la campaña electoral y sus gastos no están normados, el voto preferencial incentiva campañas millonarias, desequilibrando la competencia y produciendo desconfianza, dado que el elector razona pensando en que los que apoyan a un candidato con tanto dinero van a querer recuperar todo lo invertido después (Rospigliosi, 1990).

Alternancia y crisis política

La alternancia en el gobierno es virtualmente un indicador de un sistema político con gobierno bajo fuerte control de una oposición. No era así en el Perú. La alternancia era sinónimo de la tremenda y vertiginosa disminución de respaldo que sufrían los partidos que ejercían el gobierno (véase cuadro 57). En 1985 el AP bajó de una votación de un 45.4% a una de 7.3% en 1980. En 1990, el APRA bajó de una votación de 53.1% a una de 29.4%. El electorado reaccionó de esta manera a la crisis económica y subversión armada y a la incapacidad de los partidos políticos de resolver estos problemas. Culpaban a los partidos de la pérdida de alrededor del 40% del ingreso real de la población en el último decenio. Cada uno de los dos presidentes electos en 1980 y en 1985 entregó el país en peores condiciones de lo que lo había recibido. Si se suma a esto la corrupción generalizada en el ámbito político-administrativo y la impunidad para los culpables, se entiende el enorme desprestigio de todo lo que se llama política y partido en el Perú. Así, desde finales de los ochenta, postular como candidato independiente, no político o antipolítico, era una condición muy favorable para el triunfo electoral. De esta manera se explica gran parte del "fenómeno Alberto Fujimori", apenas conocido como candidato dos meses antes de las elecciones, quien en las presidenciales de 1990 ganó "totalmente desvinculado de relaciones tangibles con los partidos políticos 'tradicionales', su movimiento integrado por 'rostros nuevos', personas sin pasado ni experiencia política" (Rospigliosi, 1991, p. 425). El candidato vencedor no tenía plan de gobierno, ni un equipo, ni un partido. La bancada parlamentaria de Cambio 90 no tenía ni un solo representante con experiencia en política; el elector no le dio im-

portancia a esta perspectiva, dado que en el motivo de su voto predominó ampliamente el criterio de la independencia sobre los demás criterios, como por ejemplo, la capacidad de realizar cambios, que tiene importancia respecto a la labor y el rendimiento gubernamental.

VENEZUELA (SISTEMA PROPORCIONAL PERSONALIZADO)

La democracia en Venezuela se fundó tarde, a finales de los años cincuenta. Desde entonces, el país ha celebrado ininterrumpidamente elecciones cada cinco años, consolidando la democracia por su propia permanencia. La institucionalidad constitucional ha cobrado continuamente más respeto y adhesión por parte del pueblo, como confirman las encuestas. Sin embargo, ya desde inicios de los ochentas se articuló en el ámbito intelectual (académico y de la prensa) una crítica a la democracia, concentrada en la tesis de su creciente crisis. Este pensamiento, junto a la crisis económica general de los ochentas, que incluyó a Venezuela, país anteriormente privilegiado de la región por su riqueza petrolera, ha promovido reformas políticas. Una de ellas se realizó respecto al sistema electoral para la Cámara de Diputados. Se hizo la reforma, a pesar del éxito tenido por el sistema electoral vigente desde 1958, con sólo pocas alteraciones, éxito que se puede resumir en dos palabras: justicia proporcional con eficacia política (véase Rausseo, 1988). Se lamentó en la opinión pública venezolana una carencia de representatividad (véase Torres, 1984; Rey, 1987), y en 1989 se introdujo el sistema proporcional personalizado (para ver cómo se hizo la reforma, véase "Venezuela", pp. 328 ss).

Los sistemas electorales tradicionales

El presidente se elige cada cinco años por mayoría relativa, el mismo día en que se renueva el parlamento. El elector tiene dos votos: uno (tarjeta grande) para las elecciones presidenciales, otro (tarjeta pequeña) para las elecciones parlamentarias. El sistema electoral para el senado es binominal. Existen 23 circunscripciones y decide la mayoría relativa.

El sistema electoral para la elección de la Cámara de Diputados, vigente hasta 1989, pertenece al tipo de sistemas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, con proporcionalidad imperfecta (véase "Tipos de sistemas de representación proporcional"). Los partidos grandes se ven favorecidos. Los escaños

adicionales, asignados a nivel nacional en un segundo procedimiento de distribución por su número limitado, (véase "Conversión de votos en escaños", el ejemplo) posibilitan, en realidad, sólo una representación de minoría en la representación proporcional, pero no un equilibrio proporcional de escaños (véase cuadro 59).

Con la aplicación de la representación proporcional en circunscripciones con escaños adicionales de minoría, se ha operado en Venezuela un proceso de concentración de partidos, un cambio de un sistema pluripartidista a uno bipartidista con (desde 1968 hasta 1988) permanente alternancia de los partidos Acción Demócrata (AD) y Socialcristianos (COPEI) en el ejercicio del gobierno en el marco de un sistema político presidencialista.

En general, se le atribuye al sistema electoral haber contribuido a la consolidación de la democracia (comparar Torres, 1984, Chang Mota, 1985). Particularmente se acentúa también el efecto de la lista cerrada y bloqueada, lo cual ha sido decisivo para establecer un sistema de partidos bien estructurado. Por lo demás, dada la posibilidad de diferenciar la preferencia entre el candidato a la presidencia y el partido político que lo postuló, en forma del *split-voting* (voto cruzado), la diferencia relativamente pequeña de proporción de votos confirma la importancia del voto de partido. Sin embargo, esta diferencia puede tener grandes efectos.

El split-voting (voto cruzado)

Sin entrar en problemas de determinación del volumen del *split-voting* a través de una sola cifra y de la explicación causal, sólo disponiendo de datos a nivel agregado, se puede sostener que el *split-voting* es un elemento dinámico en la evolución del sistema de partidos. Dos observaciones fomentan esta tesis: primero, la competencia político-electoral por la presidencia ejerce una influencia concentradora sobre el comportamiento electoral y a la postre probablemente también sobre el sistema de partidos políticos. La posibilidad del *split-voting* hace que una parte de los votantes de los partidos pequeños en las elecciones parlamentarias contribuyan a decidir esta competencia, que es prácticamente a dos bandas. Desde 1973 hasta 1988, el porcentaje de votos no entregados a los candidatos de los dos grandes partidos ha bajado de 13.3% a 6.7% (véase cuadro 59).

Segundo: en las elecciones parlamentarias, desde 1958 a 1988, salvo en 1978, siempre ganó el mismo partido, Acción Democrática. Sólo en 1978 perdió por una diferencia de 0.1 por ciento, que no se transfor-

CUADRO 59. Resultados electorales en Venezuela
(Cámara de Diputados) 1958-1988 (%)

	1958		1963		1968		1973		1978		1983		1988	
	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E
AD	49.5	55.3	32.7	36.9	25.6	30.1	44.5	51.0	33.8	43.7	49.9	56.5	44.3	48.5
COPEI	15.2	13.6	20.8	21.8	24.0	27.6	30.4	32.0	39.7	43.2	30.2	30.0	31.9	33.5
URD	26.8	25.8	17.4	16.2	9.2	8.4	3.2	2.5	1.7	1.5	1.9	1.5	1.5	1.5
PCU	6.2	5.3	-	-	2.8	2.3	1.2	1.0	1.0	0.5	1.7	1.5	1.0	1.0
CCN	-	-	-	-	11.0	9.8	4.2	3.5	1.6	0.5	-	-	-	-
MEP	-	-	-	-	12.9	11.7	4.9	4.0	2.2	1.5	2.0	1.5	1.7	1.5
MAS*	-	-	-	-	-	-	5.3	4.5	6.2	5.5	5.7	5.0	16.2	9.0
OTROS	2.4	0.0	28.5	25.1	14.5	11.2	6.1	1.5	7.8	3.5	8.6	4.0	9.5	4.0

V = votos; E = escaños.

* 1989 + MIR.

Fuente: Consejo Supremo Electoral.

mó en una mayoría del COPEI en el parlamento. Sin embargo, en las presidenciales, el COPEI pudo ganar dos veces, en 1968 y en 1978, y así fue posible la alternancia en el gobierno. Ahora bien, es difícil determinar cuál de las elecciones representa el comportamiento electoral normal y cuál el comportamiento diferenciado. Es cierto: en un sistema presidencial, la elección para el cargo ejecutivo (con tarjeta grande) es la elección con mayor importancia. El voto en esta competencia de candidatos corresponde a un acto de formación de voluntad política. No se miden sólo las preferencias políticas según partidos, como en el caso de elecciones parlamentarias (con tarjeta pequeña) de representación proporcional. Sin embargo, en Venezuela el voto es, sobre todo, un voto de partido también en las elecciones presidenciales. Este hecho se cruza con el fenómeno del voto útil, que determina, primordialmente, el voto de una parte de los votantes de los partidos pequeños que vota por los candidatos presidenciales de los grandes partidos.

¿Cuáles habrían sido los resultados electorales en Venezuela sin la posibilidad del voto cruzado? ¿Habría ganado AD siempre, también las elecciones presidenciales? ¿O habría ganado COPEI las dos veces, cuando sus candidatos sacaron la primera mayoría en las elecciones presidenciales y también las parlamentarias? No hay respuesta segura. Sin embargo, lo que parece cierto es que la posibilidad del *split-voting* ofrece objetivamente más libertad de opción al elector.

El sistema proporcional personalizado

El nuevo sistema electoral para la Cámara de Diputados funciona de la siguiente manera: 1) Se determina el número de escaños que corresponde a cada estado, o sea, circunscripción (plurinominal). 2) Se establece el número de circuitos, o sea, circunscripciones uninominales de cada estado. Para ello se divide el número de escaños por dos y se suma uno (por ejemplo, 12 dividido entre dos más uno = 7). Si el número de escaños es impar, se eleva el resultado de la división por dos al entero superior (13 dividido entre dos = 6.5, más 0.5 = 7). Sólo se eligen candidatos uninominales en las circunscripciones de tres y más escaños. Según el cálculo de José Molina, en 1988, con base en la distribución de circunscripciones, había 103 circunscripciones uninominales sobre un total de 255 escaños (véase cuadro 60). Para obtener la población base para las circunscripciones uninominales, se divide la población del estado por el respectivo número de escaños uninominales. La variación del tamaño poblacional no debe exceder el 15%

CUADRO 60. *La nueva distribución de circunscripciones en Venezuela*

<i>Circunscripciones</i>	<i>Total diputados</i>	<i>Circuitos uninominales núm. en %</i>	
Distrito federal	25	13	52
Aragua	12	6	50
Carabobo	15	8	53
Miranda	18	9	50
Apure	2	—	—
Guarico	4	2	50
Cojedes	2	—	—
Portuguesa	6	3	50
Barinas	4	2	50
Anzoátegui	8	4	50
Bolívar	9	5	56
Monagas	5	3	60
Nueva Esparta	3	2	67
Sucre	7	4	57
Falcon	6	3	50
Lara	11	6	55
Yaracuy	4	2	50
Mérida	6	3	50
Tachira	8	4	50
Trujillo	5	3	50
Zulia	20	10	50
T. F. Amazonas	1	—*	—
T. F. Delta Amacuro	1	—*	—
Total	182	92	52

* Estas circunscripciones ya son uninominales.

Fuente: Molina, 1991, p. 219.

de esta base de población. Los límites de los circuitos deben conservar los límites de parroquias y municipios, a menos que resulte imprescindible dividir estas entidades.

A nivel de circuitos postulan candidatos de partidos y grupos electorales, a nivel de circunscripción plurinominal, listas cerradas y bloqueadas. Una persona puede presentarse como candidato uninominal y como integrante de la lista de partido. El elector tiene dos votos: vota por un candidato y por una lista. Para la adjudicación de los escaños se determina primero mediante el método D'Hondt el número de escaños que corresponde a cada lista de partido en la circunscrip-

ción. Se establece, a continuación, el número de escaños que obtiene cada partido por mayoría relativa alcanzada por sus candidatos en los circuitos, y se descuenta este número del total de escaños que corresponde al respectivo partido en la circunscripción. Si un partido hubiese obtenido menos diputados uninominales, la diferencia se compensa con candidatos de la lista de partidos, de acuerdo con el orden de su postulación. Si un partido hubiere obtenido más escaños uninominales que el número de escaños que le corresponde, conserva la totalidad de los escaños uninominales. 3) Se aplica el procedimiento de distribución de escaños adicionales a nivel nacional mediante cociente electoral. Se divide la totalidad de los votos válidos por el número de escaños. Si hay diferencia entre el resultado de la división del número de votos por el cociente electoral de cada partido y el número efectivo de escaños que los partidos recibieron en las circunscripciones electorales, se distribuyen hasta cuatro escaños adicionales por partido. Este sistema de representación proporcional personalizada, a pesar de no cambiar la base de la distribución proporcional, debería aumentar la concentración en favor de los grandes partidos, en detrimento, no de los minipartidos que tengan asegurada su representación mediante los escaños adicionales, sino del tercer o cuarto partido, o sea de los de tamaño mediano.

REPÚBLICA DOMINICANA
(SISTEMA PROPORCIONAL Y VOTO DE ARRASTRE)

El caso de la República Dominicana exhibe algunas características especiales. En primer lugar, era hasta muy recientemente el único país en América Latina en que se permite la reelección del presidente. En segundo lugar, el sistema político no es solamente presidencialista: el presidente es absolutamente hegemónico. El congreso (senado y Cámara de Diputados) parece una *cantité negligible*. Depende del presidente, lo que se expresa también en la forma como se eligen, simultáneamente, los cargos de presidente y parlamentarios y otros órganos constitucionales. Tampoco la justicia y la Junta Central Electoral parecen tener mucha autonomía frente al presidente. En tercer lugar, la República Dominicana constituye un caso apto para el estudio de las relaciones entre sociedad y democracia. Existe allí una democracia que nada contra la corriente a partir de un pasado autoritario, con tradiciones autoritarias muy arraigadas en el pensamiento y comportamiento políticos (véase Espinal, 1988), con ambiciones de liderazgo sin freno por parte de los principales políticos y poco sentido para es-

tablecer acuerdos políticos. A esto se agrega la grave situación económica y social del país caribeño. En estas condiciones, es muy difícil sembrar la democracia, y parece extraordinariamente positivo que se hayan celebrado cinco elecciones consecutivas.

A partir de 1978 las elecciones empezaron a ser pluralistas. Sin embargo, el acto fundacional de la alternancia en el gobierno fue posible gracias a una decisión de la Junta Central Electoral, cuando desconoció los resultados electorales del senado y atribuyó al partido de Joaquín Balaguer, quien debía abandonar el palacio presidencial, una mayoría en el senado (el famoso Fallo Histórico). Desde entonces (1982, 1986, 1990, 1994), han sido elecciones competitivas las que han decidido respecto de los sustentadores del poder, pero siempre en medio de serios problemas de administración electoral. En el caso de las dos últimas elecciones, las sospechas sobre un posible fraude fueron especialmente grandes.

Los sistemas electorales vigentes

Las elecciones presidenciales y parlamentarias son simultáneas en el más alto grado; dado que coinciden en fecha, se utiliza sólo una boleta electoral y el elector tiene sólo un voto para elegir cargos ejecutivos y legislativos. El sistema electoral para la Cámara de Diputados es de representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables. Destaca, sin embargo, la alta cantidad de circunscripciones binominales (véase cuadro 60). Las listas son cerradas y bloqueadas. En la boleta electoral aparece, en el cuadro respectivo, solamente el nombre del partido con su emblema y color y el nombre del candidato a presidente. El elector, entonces, no sabe por quién votar en las elecciones parlamentarias. Decide el voto para el candidato a presidente que puede aparecer en más de un cuadrado (= lista de partido) y así influir en la votación de más de un partido. Para la adjudicación de los escaños en las circunscripciones se aplica el sistema D'Hondt. En el interior de las listas decide el orden de postulación. Se cuentan casos de cambio del orden de postulación posterior a la elección. El elector vota, entonces, por un candidato a presidente, y con este voto determina también la composición de la Cámara de Diputados y del senado. Sólo cuando una lista no presenta ningún candidato presidencial, el voto se orienta hacia las elecciones parlamentarias. Esta simultaneidad de alto grado entre elecciones presidenciales y parlamentarias llega a tener el efecto de voto de arrastre, que parece muy criticado en el debate político dominicano (véase Nohlen *et al.*, 1989). Sin embargo, es

interesante observar que, a pesar del voto vinculante, ningún presidente ha conseguido hasta ahora una mayoría absoluta a las dos cámaras, incluyendo también el Fallo Histórico de 1978 como caso contrario a lo que se podría esperar en un cuasi-bipartidismo en las tres primeras elecciones que observamos. Sólo en 1990 la competencia fue realmente a tres bandas. La explicación de este fenómeno está en la división del país en circunscripciones electorales que votan entre presidente (único), senado (binominal uniforme) y Cámara de Diputados (plurinominal variable).

CUADRO 61. *Votación y representación congresional en la República Dominicana*

	1978			1982			1986			1990		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
PR/PRSC y aliados	42	59	47	39	37	42	41	70	47	35	53	34
PRD y aliados	51	41	53	47	63	52	39	23	40	23	7	27
PLD	-	-	-	10	-	6	18	7	13	34	40	37
PRI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	2

a = % votos; b = % escaños senado; c = % escaños Cámara de Diputados.

Fuente: Brea Franco, 1986; Espinal, 1990.

El debate sobre la reforma electoral

El tema de la reforma electoral en la República Dominicana integra efectivamente todos los aspectos del proceso electoral, desde los órganos supremos para guiar el proceso, hasta los resultados, que se traducen en la representación política. Es cierto que sería necesario hacer avances en todo el ámbito administrativo de las elecciones. Sin embargo, al pedir reformas en este campo hay que tomar en cuenta el estado general de la administración en el país caribeño. Lo electoral es más bien un indicador de la situación general y difícilmente puede funcionar en forma óptima, mientras todo lo demás tenga problemas de funcionamiento. Por otro lado, es importante destacar los objetivos de un proceso de reforma. Asimismo, parece no menos importante formular medidas y criterios relativos. Sin embargo, en el debate sobre la reforma, a menudo los criterios para juzgar la realidad elec-

toral dominicana se basan demasiado en un concepto normativo de democracia, que no guarda relación ni con la democracia pluralista en práctica en el mundo en que vivimos, para servir al mejoramiento real de las instituciones (véase Nohlen *et al.*, 1989).

Las elecciones de 1990 y de 1994, que ganó el presidente en ejercicio, Joaquín Balaguer, por un estrecho margen de votos contra Juan Bosch, y respectivamente Francisco Gómez, no fueron limpias. Bosch incluso acusó a la Junta Central Electoral de haber cometido "un fraude colosal" y llamó a sus partidarios a lanzarse a la calle para reclamar la victoria electoral.

Los principales argumentos para fundamentar la acusación de fraude fueron: *a)* la emisión de cédulas de identidad personal y registros electorales dobles a personas que votaron más de una vez, utilizando nombres de personas fallecidas que no habían sido eliminadas del registro electoral, *b)* la compra masiva de carnets de registro electoral, y *c)* la expedición de cédulas y carnets electorales a millares de miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional, en violación a la Constitución (Espinal, 1990, p. 45). Todas estas acusaciones se refieren al campo de la administración electoral, que parece ser el ámbito de mayor urgencia donde deberían hacerse reformas sustanciales. Otra iniciativa podría dirigirse a levantar la simultaneidad de las elecciones, en contra del voto de arrastre.

SISTEMAS ELECTORALES NACIONALES PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO (HACIA LA UNIFICACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL)

Condiciones legales y desarrollo

Los tratados de fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) prevén, en resoluciones de contenido completamente similar, la elección general y directa de los integrantes del Parlamento Europeo (PE) [véase artículo 21 (3) EGKS, artículo 138 (3) EWGV y artículo 108 (3) EAGV]. En su preparación la asamblea debió elaborar "proyectos para elecciones generales y directas según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros". El consejo debió "por unanimidad promulgar las correspondientes resoluciones y recomendar a los Estados miembros su adopción conforme a sus disposiciones constitucionales". Como consecuencia de la función de iniciativa asignada al Parlamento Europeo, la asamblea sancionó en mayo de 1960 el "proyecto de un acuerdo relativo a la elección general y directa de los miembros del PE", y en enero de 1975 se aprobó un nuevo proyecto de acuerdo

para la introducción de elecciones generales y directas de los miembros del Parlamento Europeo. El Consejo se ocupó de este asunto y aprobó el acta legal del Consejo de Ministros del 20 de septiembre de 1976 sobre la introducción de elecciones generales y directas del PE. En esa resolución el Consejo aceptó una serie de propuestas contenidas en el proyecto del PE, entre otras, por ejemplo, la duración del mandato de cinco años (artículo 3), el mandato no vinculante (artículo 4), la compatibilidad del mandato al PE con el mandato nacional (mandato doble, artículo 5). El Consejo también se atuvo al proyecto del PE para posponer la introducción de un procedimiento electoral uniforme, que, según los acuerdos, debería tener lugar al mismo tiempo que las elecciones directas: "hasta que entre en vigor un procedimiento electoral uniforme, y exceptuando lo establecido en otras disposiciones de esa acta, el procedimiento electoral se rige en cada Estado miembro por las disposiciones internas" (artículo 7/2).

El comportamiento del PE y del Consejo, no conforme con los acuerdos de Constitución, facilitó la celebración de elecciones directas. La tarea de originar un procedimiento electoral uniforme y con ello cumplir con las disposiciones contractuales, por consiguiente, le quedó por solucionar al primer PE elegido por elección general y directa, el cual en 1982 aprobó un proyecto de reforma. Por procedimiento electoral (*procedure*) entendemos lo que generalmente se conoce por legislación electoral y sistema electoral: por un lado, normas que contemplan el derecho de elegir y ser elegido, la organización del proceso electoral (entre otros, la fecha de la elección), la candidatura y la verificación de la elección; por otro lado, normas que regulan la distribución de las circunscripciones electorales, los procedimientos de votación y los de cómputo, es decir, la conversión de votos en escaños, etcétera.

Sistemas electorales para la elección del Parlamento Europeo en los países miembros

Los sistemas electorales utilizados en los Estados miembros para las primeras elecciones directas al PE se orientaron en los sistemas electorales que se aplican para la elección de los cuerpos representativos nacionales. Esto es válido, particularmente respecto al principio de representación (tipos básicos de sistemas electorales), principio que sólo fue cambiado en Francia, al establecerse la representación proporcional para las elecciones al PE. Algunos cambios fueron necesarios por el reducido número de diputados por elegir (véase cuadro 62), por ello, ante todo, se debió encontrar un acuerdo especial respecto a la

CUADRO 62. *Derecho de sufragio y participación en las elecciones al Parlamento Europeo 1984*

País	Población ¹	Electorado	Escaños	Participación electoral
Alemania (RFA)	61.2	44 451 981 (42 751 940)	81	56.8 (65.7)
Bélgica	9.9	6 975 677 (6 800 584)	24	92.2 (91.4)
Dinamarca	5.1	3 804 660 (3 725 235)	16	52.3 (47.8)
Francia	54.9	36 423 764 (35 180 531)	81	56.7 (60.7)
Gran Bretaña	56.5	42 984 998 (42 559 460)	81	32.6 (31.6)
Grecia ³	9.9	7 790 309 (6 806 951) ³	24	77.2 (78.6) ³
Irlanda	3.5	2 413 404 (2 188 798)	15	47.6 (63.6)
Italia	57.0	44 446 614 (42 193 369)	81	83.9 (86.0)
Luxemburgo	0.4	(214 434) (212 740)	6	87.0 (88.9)
Países Bajos	14.4	10 700 000 (9 808 176)	25	50.5 (58.1)
TOTAL	321.3	200 205 841 (192 227 784)		59.1 (62.5)

¹ En millones.

² Entre paréntesis datos de 1979.

³ Grecia eligió en 1981.

⁴ Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Fuente: Estadística de Población EUROSTAT; 1986; *Europäische Zeitung*, año 35, núm. 7/8 agosto 1984, p. 3.

distribución de las circunscripciones electorales. En cinco países (Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Alemania [RFA]), no se dividió el territorio electoral en circunscripciones (en la República Federal de Alemania se dejó esto a criterio de los partidos políticos, que

podían presentar las listas para el *Bund* o para el *Land*); en tres países (Bélgica, Irlanda e Italia), se establecieron circunscripciones plurinominales. Sólo en Gran Bretaña se eligió en circunscripciones uninominales y se utilizó el sistema de mayoría relativa.

Respecto al procedimiento de conversión de votos en escaños, cinco países (Bélgica, Alemania [RFA], Dinamarca, Francia y, más tarde, también Grecia) optaron por el procedimiento de divisor o cifra mayor, el método D'Hondt; tres países por el procedimiento del cociente electoral (Italia: Hare y método del mayor resto; Luxemburgo: Hagenbach-Bischoff; Países Bajos: Hare y en un segundo proceso de distribución el método D'Hondt). En Irlanda e Irlanda del Norte se utilizó el sistema del voto único transferible (*single transferable vote*). Respecto a la forma de la lista se dieron las siguientes diferencias: lista cerrada y bloqueada en Alemania (RFA) y en Francia; lista cerrada y no bloqueada en Bélgica, Dinamarca, Italia y en los Países Bajos; lista abierta en Luxemburgo. Como barrera legal se estableció en Alemania (RFA) el 5%, en Francia el 5% y en los Países Bajos el 4%.

A pesar de las múltiples variaciones en las regulaciones técnicas de los sistemas electorales se puede comprobar que han sido aplicados sistemas proporcionales (exceptuando el caso divergente de Gran Bretaña), los cuales desde todo punto de vista tienen efectos similares respecto a la relación votos-escaños. En ninguno de los casos se eligió según un sistema de representación proporcional puro. Ni la distribución de las circunscripciones electorales ni la barrera legal permiten una exacta correspondencia entre votos y los escaños.

Los sistemas electorales de los países considerados se aplicaron también para las elecciones directas de 1984. Portugal y España, los nuevos países que se asociaron a la Comunidad, fortalecieron la tendencia en dirección a la representación proporcional con las características siguientes: una única circunscripción nacional (Portugal con 24 escaños y España con 60), lista cerrada y bloqueada, y el método D'Hondt como procedimiento de cómputo.

En España se empleó un sistema de representación proporcional puro, que para las elecciones al PE propicia también la igualdad de oportunidades para los pequeños partidos de ámbito nacional (respecto a las elecciones nacionales, véase "España"). Allí se produjo una fuerte discusión entre el PSOE (que tenía mayoría parlamentaria) y las regiones autónomas tradicionales (Cataluña, Galicia, País Vasco), cuyos parlamentos se habían pronunciado por circunscripciones regionales (véase Nohlen, 1988).

El caso de España es excepcional dentro de la Comunidad Europea y refleja la estructura del llamado "Estado autonómico", razón por la

cual esta proposición no tiene grandes posibilidades de ser aceptada por los demás países europeos. El actual sistema español para las elecciones europeas ya demuestra un alto grado de conformidad con un probable sistema electoral uniforme.

Los efectos esenciales del sistema electoral no uniforme dependen, por consiguiente, del hecho de que 78 escaños no son asignados según representación proporcional. Esos escaños se distribuyen muy desigualmente: los conservadores británicos ganaron en 1979 con el 50.6% de los votos en 76.9% de los escaños, mientras que el *Labour* con el 33.0% de los votos sólo el 21.8% de los escaños; y los liberales británicos no pudieron lograr ni un escaño en el PE con el 13.1% de los votos. En 1984 tanto los conservadores (40.8% de los votos/55.6% de los escaños) como el *Labour* (36.6% de los votos/ 39.5% de los escaños) sacaron provecho del sistema electoral. La alianza entre liberales y SDP con el 19.5% de los votos quedó completamente fuera. Los resultados electorales en Gran Bretaña, distorsionan no sólo la representación de los partidos británicos en el PE, que refleja el voto de los electores, sino que también modifica la relación de fuerza de las fracciones (véase cuadro 63), si se compara con el resultado electoral, que se procuraría también en Gran Bretaña al aplicarse la representación proporcional.

PERSPECTIVAS DE REFORMA

Conforme al acuerdo constitutivo de la CE acerca del sistema electoral en cada uno de los países miembros, debe ser efectuada una reforma con el fin de unificar el "procedimiento electoral". Una propuesta de reforma ya ha sido presentada en 1981/1982.

Las ideas rectoras formuladas por la comisión política del PE prescribían lo siguiente: *a)* el sistema electoral debe procurar garantizar un máximo de uniformidad, en interés de la mayor igualdad posible en el peso del voto. Al mismo tiempo debe quedar, sin embargo, un margen para considerar las particularidades nacionales; *b)* el sistema electoral debe ser vinculado, en lo posible, a modelos ya probados y conocidos por los ciudadanos de los respectivos Estados y no debe dejar de observar los valores centrales de la vida política de los Estados miembros; *c)* el sistema electoral debe contribuir a establecer una relación directa entre los electores y los elegidos; *d)* el sistema electoral debe asegurar una representación en el PE de las fuerzas políticas más importantes, *e)* el sistema electoral debe asegurar también el derecho a elegir y ser elegido de todos los ciudadanos de los Estados miembros

CUADRO 63. *Fracciones del Parlamento Europeo*^a

<i>Fraciones</i>	<i>Bélgica</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>Alemania (FFA)</i>	<i>Grecia</i>	<i>Francia</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Italia</i>	<i>Luxemburgo</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Parlamento de la comunidad de los 10</i>	<i>España</i>	<i>Portugal</i>	<i>Parlamento de la comunidad de los 12</i>	<i>Cambios</i>
Socialista	8	3	33	10	20	-	12	2	9	33	130	36	6	172	+ 42
Partidos populares europeos (demócrata cristiano)	6	1	41	8	9	6	27	3	8	-	108	7	2	118	+ 9
De demócratas europeos (conservadores)	-	4	-	-	-	-	-	-	-	46	50	13	-	63	+ 13
De comunistas y simpatizantes	-	2	-	4	10	-	27	-	-	-	43	-	3	46	+ 3
Liberal	5	2	-	-	12	1	5	1	5	-	31	2	9	42	+ 11
De demócratas renovadores (gaullistas y otros)	-	-	-	1	20	8	-	-	-	1	30	-	4	34	+ 4
Arco Iris (verdes y otros)	4	4	7	-	-	-	2	-	2	-	19	1	-	20	+ 1
De la derecha europea	-	-	-	1	10	-	5	-	-	-	16	-	-	16	-
Diputados independientes	1	-	-	-	-	-	3	-	1	1	6	1	-	7	+ 1
TOTAL	24	16	81	24	81	15	81	6	25	81	434	60	24	518	

^a Datos al 15 de enero de 1986.

Fuente: *Das Parlament*, núm. 5, 1.2.1986.

que tengan su residencia dentro de la comunidad" (PE: Documento 1981/1982, Documento 1-988/81/B + C, p. 4).

De las líneas rectoras se desprende que su intención esencial radicaba en lograr un compromiso político —sin observar si desde el punto de vista de la sistemática electoral era posible encontrar un compromiso—. El hecho de que en el intento de compromiso se trataba, desde la perspectiva de la sistemática electoral, de algo como la cuadratura del círculo, algo imposible de lograr, fue encubierto por formulaciones tales como producir una relación directa entre electores y elegidos (representación por mayoría), y al mismo tiempo asegurar la representación de las fuerzas políticas más importantes (representación proporcional), o presentarle a los ciudadanos un modelo conocido en cada uno de los Estados (que va desde el sistema de mayoría relativa hasta la representación proporcional) y a la vez restablecer un sistema electoral uniforme. Entre las alternativas que fueron consideradas por la comisión política, en virtud de una anticuada terminología y una errónea conceptualización, se encontró también el sistema electoral para el parlamento alemán (*Bundestag*).

El proyecto, con más consistencia sobre una uniformidad del sistema electoral —denominado "informe Seitlinger"— que aprobó el PE el 10 de marzo de 1982 y enviado al Consejo para resolución, contenía como la declaración más importante que el PE debía ser elegido según la representación proporcional. Por consiguiente, Gran Bretaña debería apartarse del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, para lo cual todavía no existen perspectivas, especialmente porque el cambio en el sistema electoral podría tener una función piloto para una reforma electoral para la Cámara de los Comunes. Pero mientras Gran Bretaña se mantenga con el sistema de mayoría relativa, todas las iniciativas para la unificación del sistema electoral europeo están condenadas al fracaso.

La segunda declaración del proyecto del PE se refiere a la distribución de las circunscripciones electorales. Se deberían establecer circunscripciones plurinominales con un mínimo de tres y hasta quince escaños. Con ello se señaló una uniformidad del sistema electoral en forma de una representación proporcional con circunscripciones de diferentes tamaños —un sistema electoral que encontramos en la mayoría de los Estados miembros (y también en los nuevos miembros, Portugal y España), para la elección de los cuerpos representativos nacionales—. Ese sistema electoral deja la posibilidad de que cada Estado establezca individualmente la distribución de las circunscripciones según sus propios criterios. Variaciones son aquí incluso necesarias cuando por ejemplo se procura efectos políticos similares (respecto a

la relación votos-escaños). Los países grandes con 81 escaños deben dividir el territorio electoral en circunscripciones. Desde el punto de vista de la sistemática electoral, la barrera legal perdería su posición de equivalente funcional que por falta de la distribución de circunscripciones había tenido, ya que una disminución del tamaño de las circunscripciones (o dicho de otra forma: un prorrateo más estricto del número total de los escaños disponibles entre circunscripciones plurinominales) logra el mismo efecto que una barrera legal.

Respecto al procedimiento de cómputo, cuya importancia para los efectos del sistema electoral es ya mucho menor que la distribución de las circunscripciones electorales (barrera legal respectivamente), la tercera declaración del proyecto del PE decía: método D'Hondt. En lo que concierne a la forma de la lista, aspecto que no ha sido considerado en el proyecto, y que —al igual que los reglamentos de ejecución— sigue siendo competencia de cada uno de los Estados miembros, el compromiso sería de la lista cerrada y no bloqueada.

En los países que defienden la lista cerrada y bloqueada se debería considerar que se utilizan otras formas de lista en los planos más bajos de representación política (por ejemplo, en Alemania [RFA] se emplea la lista abierta en las elecciones municipales), o que las elecciones al Parlamento Europeo ofrecen una posibilidad de aumentar la calidad de los mismos mediante la posible selección entre los candidatos de un partido.

Un sistema electoral uniforme no pudo realizarse tampoco en las segundas elecciones directas. El proyecto del PE de 1982, rechazado por el Consejo el 21 de febrero de 1983, contenía, sin embargo, elementos esenciales para compromisos no sólo políticamente viables, sino también concluyentes desde la perspectiva de la sistemática electoral.

En el periodo electoral 1984-1989, la comisión política del PE asignó al alemán Reinhold Bocklet la función de presentar un informe sobre un "procedimiento electoral uniforme". El denominado proyecto Bocklet, el cual, entre otras cosas, preveía la eliminación de la lista cerrada y bloqueada, no alcanzó en la Comisión Política el 28 de febrero de 1985 ni siquiera la mayoría absoluta requerida. Un grupo de trabajo dentro del marco de la fracción bajo Bocklet intentó formular en el año siguiente los principios para un sistema electoral europeo uniforme. En la propuesta del grupo de trabajo se insistió nuevamente en que el sistema electoral uniforme debe representar "un compromiso justo entre un sistema de representación proporcional con listas y un sistema personalizado en circunscripciones electorales" (véase R. Bocklet en *Europäische Zeitung*, núm. 4, abril, 1987, p. 2). En detalle se reco-

CUADRO 64. *Derecho de sufragio y sistema electoral en la tercera elección directa al Parlamento Europeo 1989*

<i>País/núm. de escaños</i>	<i>Edad para votar</i>	<i>Edad para ser elegido</i>	<i>Derecho de sufragio para ciudadanos que viven en el extranjero</i>	<i>Tipo de sistema electoral</i>	<i>Circunscripciones^b</i>	<i>Sistema electoral Candidatura/Proced. votación barrera legal (%)/Proced. de cómputo</i>
Alemania (RFA) 81 (3 para Berlín)	18	18	sí (para los domiciliados en CFE)	representación proporcional	ninguna	lista cerrada y bloqueada nacional o del <i>Land</i> (en Bavaria lista CSU), 5% barrera legal, Hare/Niemeyer
Bélgica 24 (13 Flandes, 11 Valonia)	18 sufragio (obligatorio)	21	sí	representación proporcional	(Flandes, Valonia Bruselas)	lista o votación preferencial, D'Hondt
Dinamarca ^a 16	18	18	sí (domiciliados en la CEE)	representación proporcional	ninguna	lista o votación preferencial, D'Hondt
España	18	-	-	representación proporcional	ninguna	lista cerrada y bloqueada, D'Hondt
Francia 81	18	23	sí	representación proporcional	ninguna	lista cerrada y bloqueada, 5% barrera legal, D'Hondt
Gran Bretaña e Irlanda del Norte 81 (3 para Irlanda del Norte)	18	21	no (excepto funcionarios y militares)	sistema de mayoría relativa (en Irlanda del Norte voto único transferible)	79 (Inglaterra 66, Escocia: 8; Gales 4; Irlanda del Norte: 1)	voto único (en Irlanda del Norte voto preferencial)
Grecia 24	20 sufragio (obligatorio)	26	sí (votación en Grecia)	representación proporcional	ninguna	lista cerrada y bloqueada, D'Hondt
Irlanda 15	18	21	sí (votación en Irlanda)	voto único transferible	4	voto único transferible, Droop

CUADRO 64. *Derecho de sufragio y sistema electoral en la tercera elección directa al Parlamento Europeo 1989 (concl.)*

País/núm. de escaños	Edad para votar	Edad para ser elegido	Derecho de sufragio para ciudadanos que viven en el extranjero	Tipo de sistema electoral	Sistema electoral	
					Circunscripciones ^b	Candidatura/Proced. votación barrera legal (%)/Proced. de cómputo
Italia 81	18 (sufragio obligatorio)	25	sí (votación en consulados)	representación proporcional	5	lista cerrada y no bloqueada o votación preferencial, Hare
Luxemburgo 6	18 (sufragio obligatorio)	21	no	representación proporcional	ninguna	voto múltiple (6 votos)
25	18	25	sí (domiciliados en la CEE)	representación proporcional	ninguna	lista cerrada y no bloqueada, votación preferencial, 4% barrera legal, D'Hondt
Portugal	18	-	-	representación proporcional	ninguna	lista cerrada y bloqueada, D'Hondt

^a Hasta la salida de Groenlandia de la CEE (1.1.1985) le correspondió un escaño a Groenlandia en el contingente danés.

^b Ninguna = 1 circunscripción nacional.

Fuentes: Archiv der Gegenwart 1979, pp. 22-628; EP-Sitzungs dokumente 1981-1982 (1-988/81/B+C); *Eg Magazin*, junio 1984, pp. 26-30; *Das Parlament* 1984, núm. 22.

CUADRO 65. Elecciones al Parlamento europeo 1994

		A	B	DK	E	F	GB	GR	IRL	I	L	NL	P	Total
Escaños 1989		81	24	16	60	81	81	24	15	81	6	25	24	518
Escaños 1994		99	25	16	64	87	87	25	15	87	6	31	25	567
Fracciones de partidos:														
Socialistas	a)	31	8	3	27	21	46	9	1	33	2	8	8	197
	b)	40	6	3	22	16	63	10	1	19	2	8	10	200
Populares (Dem. Crist.)	a)	32	7	4	17	12	33	10	4	27	3	10	3	162
	b)	47	7	3	30	7	19	9	4	9	2	10	1	148
Liberales	a)	5	4	2	5	9	-	-	2	4	1	4	9	45
	b)	-	6	5	2	8	2	-	1	1	1	10	8	44
Verdes/ Arco Iris	a)	7	4	5	4	9	1	-	1	7	-	2	1	41
	b)	12	3	5	1	-	2	-	2	3	1	1	-	30
Demócratas renovadores	a)	-	-	-	2	11	-	1	6	-	-	-	-	20
	b)	-	-	-	-	14	-	-	7	-	-	-	3	24
Comunistas	a)	-	-	-	-	7	-	3	-	-	-	-	3	13
	b)	-	-	-	-	6	-	3	-	-	-	-	3	12
Derecha europea	a)	2	1	-	-	9	-	-	-	-	-	-	-	12
	b)	-	3	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	13
Otros	a)	4	-	2	5	3	1	1	1	10	-	1	-	28
	b)	-	-	-	9	26	1	3	-	55	-	2	-	96

a) Composición del parlamento antes de las elecciones de 1994.

b) Composición del parlamento después de las elecciones de 1994.

Fuente: Das Parlament, núm. 24, 17.6.1994.

mendó: circunscripciones plurinominales (mínimo 5 escaños), voto único como voto preferencial obligatorio, ninguna barrera legal, conversión de votos en escaños a nivel de cada Estado por el método de cómputo Hare/Niemeyer. Básicamente se ha propuesto el sistema elec-

toral alemán que se utiliza para elegir el *Bundestag*, el cual es adaptado a nivel europeo y que significa representación proporcional, cómputo de los votos en el plano nacional y no de la circunscripción; la importancia de la circunscripción plurinominal reside en la forma de la candidatura y en el procedimiento de votación, y el elector elige a los candidatos en la circunscripción electoral, por lo que de todas maneras el candidato es elegido por mayoría de votos. La recomendación del método Hare/Niemeyer es sintomático. Sólo es utilizado, hasta ahora, en la República Federal de Alemania; tras una modificación de la ley electoral para Europa de marzo de 1988 también se ha aplicado para la elección de los miembros alemanes en la tercera elección directa para el PE.

Las terceras elecciones directas al PE de 1989 se realizan sin modificación según cada sistema electoral nacional (véase cuadro 64): parece que las elecciones al Parlamento Europeo conforme al acuerdo constitutivo, o sea según un "procedimiento electoral uniforme", no tienen ningún valor político para la comunidad de doce miembros.

Para las cuartas elecciones directas al PE de 1994, los sistemas electorales quedaron prácticamente sin alteración. Lo que sí fue modificado fue la composición nacional del EP, impulsado por la unificación de Alemania y su solicitud de aumentar la representación alemana correspondiente a su mayor peso poblacional. El cambio se desprende del cuadro 65 que incluye también la composición política antes y después de las elecciones de 1994.