

VII. SISTEMAS ELECTORALES INDIVIDUALES (POR PAÍSES)

IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS DE SISTEMAS ELECTORALES INDIVIDUALES

Las comprobaciones y reflexiones hechas hasta ahora demuestran la necesidad de que el debate sobre los sistemas electorales se centre en el plano técnico, o sea, completamente fuera de donde tradicionalmente ha sido tratado: esto es, en el plano de los principios de representación por mayoría y de representación proporcional. Nuestras explicaciones siguientes sobre la estabilidad de los principios de representación en los diferentes países fortalecen aún más esta posición. No son ni los principios solemnes ni las alternativas básicas las que constituyen las opciones políticas en lo referente a los sistemas electorales, sino más bien las pequeñas regulaciones técnicas.

Por ello es de suma importancia saber cómo funcionan los distintos sistemas electorales en detalle. Dentro del campo de investigación aquí considerado, la función de la ciencia política no debería consistir en discusiones, quizá controvertidas, de generalizaciones bastante abstractas. Más bien debe concentrarse en analizar las regulaciones técnicas e implicaciones políticas de los sistemas electorales, y descubrir los mecanismos de conversión de preferencias políticas en escaños (a veces manifiestos y otras veces ocultos) y los efectos que de éstos resultan.

Por consiguiente, se requiere: 1) un conocimiento profundo de todos los elementos netamente técnicos que configuran los sistemas electorales; 2) un conocimiento de las posibilidades de combinar dichos elementos; 3) la información sobre la importancia que cada elemento tiene en las diversas combinaciones, y 4) la importancia de los efectos que produce el sistema electoral en tanto que conjunto (véase cap. IV)

Las investigaciones realizadas a nivel internacional sobre los sistemas electorales no han respondido satisfactoriamente a estos requerimientos: el sistema electoral de la República Federal de Alemania, por ejemplo, ha obtenido un amplio reconocimiento internacional, no sólo en la ciencia, sino también en el contexto de reformas electorales en diferentes países. Éste es considerado como modelo, sobre todo por par-

te de los estudiosos y políticos de aquellos países con heterogeneidad social, en los que el sistema electoral (casi siempre de mayoría relativa) no favorece la integración política deseada. Nueva Zelanda es un reciente ejemplo, importante para el desarrollo de los sistemas electorales, es decir, la opción entre el sistema de mayoría y uno de representación proporcional. La Royal Commission on the Electoral System (*Report*, 1986), recomendaba al país la introducción del sistema proporcional según el modelo alemán, lo que finalmente fue adoptado por referéndum (véase *infra*, p. 317).

Los admiradores del sistema electoral de la República Federal de Alemania destacan la combinación de primeros y segundos votos, de circunscripciones uninominales con listas *Land* de los partidos, la elección de diputados según la fórmula mayoritaria en las circunscripciones y la fórmula proporcional. Esta combinación de circunscripciones uninominales y de representación proporcional es considerada la razón del éxito del sistema electoral alemán. Pero aunque este sistema tiene tanto prestigio, sólo algunos de los que lo utilizan como modelo saben cómo funciona realmente. De hecho, es difícil encontrar una sola explicación correcta del sistema electoral germano-occidental en los textos de habla inglesa. Incluso los especialistas más reconocidos lo han malentendido. Richard Rose, por ejemplo, escribió en 1982:

Alemania tiene un singular sistema que lleva la representación a la cumbre pues una mitad del Bundestag es elegida por representación proporcional y la otra por distritos de un solo representante [...]. El otorgamiento de la mitad de los escaños por RP compensa eficazmente la falta de proporcionalidad de la distribución por mayoría relativa (1982, p. 23).

Rose, al igual que muchos otros estudiosos (entre otros: Lakeman/Lambert, 1955, p. 96; Mackenzie, 1957, p. 93; Rae, 1967, p. 45; Lakeman, 1970, p. 103; Roberts, en Finer, 1975, p. 208; Taylor/Johnston, 1979, p. 431), parte del supuesto erróneo de que existe una separación estricta entre los diputados elegidos mediante un sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales y los elegidos mediante representación proporcional por listas de *Land*, suponiendo que los dos principios de representación se aplican separadamente y que cada uno de ellos se utiliza para elegir a la mitad del total de los diputados al *Bundestag*. Es exactamente esta equivocación con respecto al sistema electoral germano-occidental la que induce a Rose a llegar a la conclusión, igualmente errónea, de que los diputados elegidos mediante representación proporcional pueden compensar las desproporciones originadas en el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.

Todo análisis correcto del sistema alemán tiene que comenzar —como se señaló en el inciso “Alemania: República Federal”— con el hecho de que el total de los escaños se atribuye a los partidos en proporción a su parte de los segundos votos. El elemento de mayoría relativa del sistema electoral, en consecuencia, sólo es importante con respecto a la cuestión de qué candidatos van a representar a sus respectivos partidos en el *Bundestag*, pero prácticamente no tiene importancia alguna en cuanto a la fuerza numérica del partido en dicho *Bundestag*, salvo el caso de los escaños excedentes. A excepción de los posibles efectos de la barrera legal del 5%, no se produce desproporción alguna entre votos y escaños. De hecho, los resultados electorales muestran que la parte de escaños que corresponde a cada partido se ajusta con bastante exactitud al porcentaje de votos obtenidos. En la elección federal de 1983, por ejemplo, el efecto desproporcional fue tan pequeño que la CDU/CSU, aunque obtuvo el 48.8% del total de los segundos votos, no obtuvo la mayoría absoluta de los escaños.

Debido a la falta de una descripción pormenorizada del sistema electoral, los estudios científicos se encuentran ante la dificultad de clasificar inequívocamente al sistema proporcional “personalizado”.

M. Duverger, por ejemplo, en su análisis ejemplar de los partidos políticos (publicado por primera vez en francés en 1951), subrayó los elementos proporcionales del sistema electoral (1957) y pronosticó una fragmentación del sistema de partidos. Posteriormente modificó su posición y llamó al sistema un sistema mixto (1968). Al hacerlo, interpretaba el sistema germano-occidental como un caso divergente que, en consecuencia, no se podía utilizar para refutar sus afirmaciones teóricas acerca de los efectos de los sistemas de representación proporcional. También Epstein decía que “la representación proporcional [...] en Alemania Occidental [...] puede no ser la finiquitada” (1972, p. 40). Rae observaba que “el caso alemán es medio angloamericano [...]”. El empleo de fórmulas de RP en un distrito muy grande [...] me obliga a clasificarlo como sistema mixto” (1967, p. 45). La descripción de cómo funciona y de los efectos del sistema sobre la relación entre votos y escaños muestra, sin duda alguna, que el sistema electoral alemán es un sistema proporcional.

Evidentemente esos hallazgos tienen implicaciones importantes para la interpretación de la historia electoral de Alemania así como para la teoría de los sistemas electorales: la concentración del sistema de partidos se produjo bajo un sistema de representación proporcional. Esto ha sido señalado como el “milagro electoral alemán” (Sternberger, 1964). Este caso excepcional ha influido las generalizaciones que se han hecho sobre los efectos de los sistemas electorales: Alemania

constituye un ejemplo de que un proceso de concentración, tanto en el comportamiento electoral como en el sistema de partidos, puede producirse también bajo un sistema de representación proporcional. Esta experiencia tiene también consecuencias para la opción entre diferentes sistemas electorales: no sólo las reglas técnicas y los efectos de los sistemas electorales deben ser presentados correctamente, sino que, primordialmente, el análisis debe capacitar la discusión sobre las ventajas y desventajas de los sistemas electorales.

Esto es de particular importancia en el caso de un sistema electoral que —como se ha demostrado— tiene el carácter de un modelo. Los conocimientos de los detalles técnicos y del *modus operandi* de los sistemas electorales constituyen el requisito imprescindible en todos los niveles del debate sobre sistemas electorales.

Un requisito adicional está en aplicar adecuadamente el método clasificatorio. En otro lugar ya hemos diferenciado entre tres subtipos de representación proporcional: el puro, el impuro y el personalizado (véase más arriba, p. 102). Para una mejor comprensión del sistema electoral alemán y de la manera en que se lo utiliza como modelo, cabe diferenciar tres formas de combinación de la uninominalidad con la proporcionalidad: el modo alemán como tal, el sistema compensatorio y el sistema segmentado. El primero como proporcional en el origen mismo de la adjudicación de escaños y en sus efectos; el segundo es sólo proporcional en la medida en que los escaños de representación proporcional pueden compensar las distorsiones en la relación votos-escaños que se producen en las circunscripciones uninominales; el tercero es prevalementemente mayoritario o proporcional según la relación numérica que se establece entre escaños uninominales y escaños proporcionales (véase más abajo, p. 310).

A continuación queremos describir sistemas electorales de algunos países, en forma individual. Trataremos ejemplos de todos los tipos básicos y subtipos de sistemas electorales: sistemas de mayoría absoluta y de mayoría relativa, sistemas de representación proporcional pura o integral, sistemas de representación proporcional impura, *i.e.* en circunscripciones plurinominales variables y sistemas proporcionales personalizados. Dedicamos también capítulos al sistema binominal, al sistema de voto simultáneo y al sistema del voto único transferible. Nuestros casos provienen de Europa y de América Latina, recordando que en el primer grupo de países, los europeos, se trata de sistemas parlamentarios (en el caso de Francia: semiparlamentario), mientras que en el segundo grupo de países, los latinoamericanos, se trata de sistemas presidenciales. Finalmente trataremos el difícil proceso de armonización de los sistemas electorales para las elecciones al Parlamento Europeo.

GRAN BRETAÑA (EL SISTEMA DE PLURIALIDAD O ANGLOSAJÓN)

Gran Bretaña es el ejemplo clásico del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Sin embargo, encontramos este sistema electoral en varios países, especialmente en Estados Unidos y en Canadá, así como en los países que estuvieron bajo dominio británico (India, Malasia, Nigeria, Jamaica, etc.). La mayoría relativa es en Gran Bretaña parte componente y condición funcional de un sistema que se ha elevado a modelo de la forma parlamentaria de gobierno. El sistema electoral, el sistema bipartidista, la formación de mayorías partidistas, la alternancia en el ejercicio de las funciones de gobierno, son algunos de los componentes de una concepción del modelo de gobierno parlamentario que es muy conocida. Sin embargo, ¿cuál es aquí la parte empírica y cuál la del modelo, la abstracción de la realidad que ya no aparece refrendada por los datos empíricos? ¿No estaremos corriendo el riesgo de tomar el modelo por la realidad? A la vista de la teoría funcional de la democracia y del parlamentarismo, que se fundamenta en la realidad constitucional de Gran Bretaña, hay que contestar a esta pregunta más o menos decididamente con una afirmación.

Walter Bagehot, en su famosa obra *The English Constitution* (1867), no describió la realidad constitucional del país en el siglo pasado (caracterizada por las *factions* y la inestabilidad gubernamental), sino que —como lo ha demostrado brillantemente Franz Nuscheler (1969)— previó muy sagazmente el desarrollo constitucional británico a partir de 1867: funciones del parlamento, sistema bipartidista, función del sistema electoral. La teoría funcional del parlamentarismo se remite a su obra; sus argumentos contra la proporcionalidad y en defensa del sistema bipartidista continúan determinando la argumentación de los partidarios del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.

En la época en que Walter Bagehot polemizaba con John Stuart-Mill acerca del sistema electoral y de la representación política, a raíz de la publicación, por el último, de su obra capital, *Considerations on Representative Government* (1861), aún no se había conquistado en Gran Bretaña el derecho de sufragio universal e igual (Bagehot, por lo demás, militaba en las filas de sus enemigos), ni tampoco estaba implantado por completo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.

Distribución de las circunscripciones electorales

Con anterioridad a 1832, la regla eran las circunscripciones binominales. Con la gran reforma de aquel año, que supuso un nuevo reparto parcial de los escaños de la Cámara de los Comunes en favor de las regiones urbanas e industriales, la eliminación de la representación territorial en muchos *rotten boroughs* y una cuidadosa extensión del sufragio a las capas pequeñoburguesas, se crearon circunscripciones pequeñas de diversas magnitudes.

Paralelamente a las circunscripciones uninominales, continuó existiendo la mayoría de las circunscripciones binominales. Asimismo, existían algunas trinominales y la ciudad de Londres tenía una circunscripción tetranominal. En las circunscripciones con más de dos escaños, el elector tenía, desde 1867, un voto menos que escaños por adjudicar (voto limitado). Solamente a partir de la reforma de 1884-1885 —la tercera *Reform Act*— se implantó el predominio de las circunscripciones uninominales y tan sólo quedaron 25 circunscripciones plurinominales. El voto limitado quedó abolido nuevamente. Luego de la reforma de 1918 —que implantó el sufragio universal masculino con voto plural para los propietarios de casas, tierras y negocios y para los titulados universitarios— únicamente quedaron 13 circunscripciones binominales, además de las circunscripciones universitarias, en las cuales se hacían experimentos con el sistema del *single transferable vote*. Recién en 1950 se estableció la circunscripción uninominal con carácter general para todo el país. Estos datos históricos muestran que la circunscripción uninominal no está tan tradicionalmente vinculada al principio mayoritario como se pretende en las concepciones del “modelo británico”.

En el curso de la reforma de la distribución de las circunscripciones fue produciéndose el cambio en el concepto de la representación, pasando de la representación territorial a la personal. Por su parte, este cambio era el fundamento para que pudieran adaptarse las circunscripciones electorales a las transformaciones demográficas. El principio de las circunscripciones con igual población ha ido fortaleciéndose poco a poco como criterio a lo largo de las distintas reformas, pero únicamente se impuso a partir de 1918. Tras la reforma de 1867, la relación entre las circunscripciones mayores y las menores todavía era de 150 a uno. En 1885 esta proporción se niveló notablemente y se redujo a ocho a uno. Dado que en la reforma de 1918 ya no se procuró que coincidieran los límites de las circunscripciones con los de las unidades administrativas territoriales, la relación se redujo a cinco a uno (véase Butler, 1963, p. 213). En 1917, la conferen-

cia de *Speakers*, compuesta por representantes de todos los partidos, creó *ad hoc* la primera *Boundary Commission*. A partir de los años cuarenta, cuando la relación entre las circunscripciones mayores y las menores había empeorado de nuevo —en 1939 supuso 12 a uno—, el *Vivian Committee* establecido por el Ministerio del Interior para estudiar las cuestiones del derecho electoral llegó a la conclusión de que resultaba oportuno “a diferencia de la práctica habitual en torno a los cambios de la distribución de circunscripciones electorales, que sólo se realizan con motivo de ampliar reformas electorales, considerar que se trata de un acontecimiento comparativamente frecuente y acometer todos los cambios únicamente en razón de las recomendaciones de una comisión permanente de circunscripciones electorales” (Ridder, 1976, p. 182).

La conferencia de *Speakers* de 1944 aceptó, casi en su totalidad, las recomendaciones del *Vivian Committee* y propuso la creación de cuatro *Boundary Commissions*, para Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, respectivamente. La determinación temporal de su actividad, su composición y los criterios por lo que han de regirse para comprobar la distribución de las circunscripciones se especificaron con toda exactitud en 1944 y, desde entonces, sólo se han cambiado en 1958. Originariamente, las comisiones tenían que reunirse, al menos, cada siete años, aunque no a intervalos menores de tres años, para comprobar las dimensiones de cada circunscripción electoral en sus respectivos ámbitos de competencia, emitir un informe y, de ser necesario, proponer los cambios oportunos. Desde 1958 las comisiones sólo tienen que emitir un informe cada 10 o 15 años.

Como criterio para la distribución de las circunscripciones se utilizó primeramente una cuota nacional referida no a la población, sino al número de electores en la circunscripción. Todas las circunscripciones debían tener el mismo número de electores, se permitían variaciones del 25% (positivo o negativo) frente a la cuota, esto es, frente al valor medio de la cifra de electores referida a la totalidad del país (véase Ridder, 1976, p. 183). Al mismo tiempo, el ámbito de maniobra para la distribución de las circunscripciones aparecía limitado por la determinación de cantidades fijas de escaños para las cuatro zonas: partiendo de la situación en 1944, se atribuyó a Escocia y Gales una representación mínima de 71 y 35 diputados, respectivamente. Irlanda del Norte, por el contrario, tendría que limitarse a 12 escaños ya que, en este caso, la presencia de una representación regional se cargaba en la cuenta del Stormont. Resultaba imposible unir ambas líneas de orientación, de modo que cada vez hubo que tolerar desviaciones mayores de la cuota nacional a fin de poder mantener la repre-

sentación de la zona. La respuesta al dilema expuesto fue la reforma de 1958, que disponía que a partir de entonces la cuota debería ser calculada únicamente con referencia a la división de circunscripciones en el interior de cada zona.

El resultado de la reforma de la aplicación de la cuota no solamente no ha eliminado, sino que ha consagrado la discrepancia entre la distribución de circunscripciones y el principio numérico de los electores, es decir, de la igualdad del voto.

En lo que se refiere el trabajo de las *Boundary Commissions*, ha recibido grandes elogios, gracias al carácter no partidista de sus propuestas y a su forma no burocrática de actuación. También se ha resaltado que las reservas que las zonas afectadas puedan tener frente a las reformas se incorporan con la antelación suficiente al trabajo de las comisiones.

Esta posibilidad se mejoró en 1958. No obstante, las querellas de los partidos políticos siguen girando alrededor de la distribución de circunscripciones y de la actividad reformadora realizadas por las *Boundary Commissions*. Por ejemplo, el gobierno puede impedir que las Comisiones formulen sus recomendaciones inmediatamente antes de las elecciones siguientes, de modo que, sin duda, conviene relativizar la tesis de la "geometría electoral valorativamente neutra" en Gran Bretaña.

Únicamente en 1970 fue posible la reforma de las circunscripciones en correspondencia con las recomendaciones de las *Boundary Commissions* y ello en razón del cambio en las relaciones de mayoría (los conservadores habían ganado las elecciones, a pesar de una distribución de las circunscripciones que les resultaba perjudicial). (Véase Ridder, 1976, p. 194 ss.)

La extensión del derecho de sufragio y sus efectos políticos

La tercera *Reform Act* de 1884-1885 concedió el derecho de sufragio a los trabajadores industriales y agrícolas, de forma que, a partir de entonces, el 28.5% de la población adulta y aproximadamente el 88% de los hombres adultos eran electores.

De esta manera, se transformó radicalmente la base social del parlamentarismo británico. La reforma electoral se encuentra en los orígenes de la evolución moderna de los partidos políticos en Gran Bretaña, que hemos intentado reflejar y periodificar de modo sinóptico en el cuadro 20.

Con la extensión del sufragio a la clase obrera se planteó, en pri-

mer lugar, el problema de la integración del movimiento obrero también en el plano del sistema político; en segundo lugar, se transformaron las condiciones de la representación, la importancia y las funciones de las elecciones y del sistema electoral, así como la estructura del sistema de partidos que se fue perfilando bajo la influencia creciente del antagonismo social entre la clase obrera y la burguesía como el clivaje central; en tercer lugar, se dio un cambio de dimensión a la relación de los distintos intereses burgueses entre sí y a su representación política.

Las primeras consecuencias a largo plazo para las relaciones entre los conservadores y los liberales aparecieron ya en las elecciones de 1886, que diversos autores han calificado con razón como una *critical election*, ya que, a consecuencia de la extensión del sufragio y de la reforma de las circunscripciones, comenzó a transformarse la estructura de los electorados de los conservadores y los liberales y, con ella, también el peso de los intereses político-sociales en ambos partidos. Esto puede verse con más claridad relacionándolo con el indicador de la composición de las fracciones parlamentarias: así, mientras que en la Cámara de los Comunes de 1880 a 1885 el 58% de los diputados conservadores procedía de circunscripciones de *county*, en la fracción parlamentaria liberal sólo el 27% procedía de circunscripciones de *county*, en tanto que el 72% lo hacía en circunscripciones de *borough*. En la cámara elegida en 1886 habían cambiado claramente las relaciones: en la fracción conservadora había casi tantos diputados (el 48%) procedentes de circunscripciones urbanas como de las rurales, mientras que, en el caso de los liberales, sólo el 47% procedía de las ciudades, en tanto que la mayoría era elegida en las circunscripciones rurales (véase Stephens/Brady, 1976, p. 497). Si, en un principio, el sistema de partidos y la política británica estaban determinados por la oposición entre los intereses aristocráticos y agrarios, por un lado, y la burguesía industrial y urbana por el otro (y ello gracias a las condiciones creadas por el sufragio restringido, primero, y por la exclusión de la clase obrera después), la clara división entre conservadores y liberales en el sistema de partidos comenzó a cambiar, en primer lugar, con la penetración de los conservadores en los sectores electorales urbanos, o sea, tanto en la burguesía liberal como en la clase obrera, puesto que, desde los comienzos, hubo una cantidad considerable de obreros que votó por los conservadores en contra de sus intereses de clase.

CUADRO 20. *Sinopsis de los estadios de desarrollo del sistema de partidos británico desde la democratización del sufragio*

<i>Época^a</i>	<i>Contexto social/Estructura social</i>	<i>Estructura del sistema de partidos/situación de los gobiernos^b</i>	<i>Función en el sistema de partidos</i>
1885-1910	Comienzos de relaciones organizadas de producción capitalista.	Sistema pluripartidista (5 partidos) con gobierno unipartidista.	Decadencia del dualismo partidista censitario entre Cons. y Lib.
1 ^a Guerra Mundial	Inicios de legalización de los enfrentamientos de clase y primeras intervenciones estatales.	Cons., apoyado por Unionistas liberales; Lib. apoyados por Nacionalistas irlandeses y Lab.; 8 elecciones/6 sin formación de mayorías partidistas.	Intento de integración en el sistema del movimiento obrero en el P. Lib.
1918-1935 2 ^a Guerra Mundial	Imposición del capitalismo organizado; reconocimiento y adaptación del movimiento obrero y de sus organizaciones, legalización del conflicto de clase.	Sistema de coalición (tres partidos); Coaliciones Cons./Lib./Lab.; 1915-1922/ 1931-1935. <i>National Government</i> 1940-1945; siete elecciones/tres sin formación de mayorías partidistas.	Integración en el sistema del movimiento obrero por medio de la sustitución de los Lib., por los Lab.; fusión de los intereses burgueses en el P. Cons.
1945-1970	Expansión del capitalismo organizado; "homogeneidad" de la	Sistema bipartidista con gobierno alterno Cons./Lab.; tercer	Competencia partidista bajo el signo de intereses liberales de

CUADRO 20. *Síntesis de los estadios de desarrollo del sistema de partidos británico desde la democratización del sufragio (concl.)*

<i>Época^a</i>	<i>Contexto social/Estructura social</i>	<i>Estructura del sistema de partidos/situación de los gobiernos^b</i>	<i>Función en el sistema de partidos</i>
	sociedad paralela a los conflictos de clase/inexistencia de cliques.	partido: Lib.; 8 elecciones con formación de mayorías partidistas.	orden/ conservadores y de Estado del bienestar democráticos-socialistas.
1974	Fragmentación parcial del antagonismo social por heterogeneidades regional-económicas crecientes.	(En el camino hacia el sistema pluripartidista (seis partidos) con gobierno unipartidista; Lab./Cons./Lib./SDP/SNP/Plaid Cymru. Escasa alternancia en el gobierno.	Compaginación de intereses de la contradicción socioeconómica de un lado con intereses regionales, económicos, nacionalistas, independientes del otro.

^a *Cfr.* Rose, 1974, p. 481 ss, quien sobre la base del desarrollo estructural del sistema de partidos, realiza una periodización similar.

^b Únicamente se incluyen aquellos partidos que ejercen alguna influencia estructural en el sistema de partidos y el proceso político ya en la esfera del electorado (por ejemplo para haber obtenido un número apreciable de votos de las circunscripciones para terceros y cuartos candidatos), ya en el parlamento por su importancia para constituir la mayoría.

^c 1988 se fusionan Liberales y SDP en SLDP.

Al romperse el sistema de clivajes se rompió también el sistema bipartidista; apareció en su lugar un sistema pluripartidista de cinco partidos. Únicamente en dos de las ocho subsiguientes elecciones a la Cámara de los Comunes un partido consiguió constituir la mayoría. La elección por mayoría relativa en circunscripciones que, fundamentalmente, eran uninominales, no podía impedir la formación de un sistema pluripartidista, así como tampoco el efecto desproporcional, que le es inherente, producía mayorías partidistas en el parlamento, con lo que tanto conservadores como liberales precisaban del apoyo de otros grupos parlamentarios más pequeños para constituir las mayorías. Estas transformaciones estructurales se debieron, en lo esencial, a dos problemas básicos de la política interna de Gran Bretaña antes de la primera Guerra Mundial. En primer lugar, la cuestión de Irlanda, la polémica sobre la concesión del *Home-rule*, condujo a la escisión del Partido Liberal con los *Liberal Unionists*, quienes, a continuación, se pronunciaron contra el autogobierno irlandés, conjuntamente con los conservadores, mientras que, por otro lado, en razón de su actitud proirlandesa, los liberales perdieron partes importantes de su potencial electoral en la burguesía británica y dependían, además, del apoyo parlamentario de los *Irish Nationalists*. En segundo lugar, se planteaba el grave problema de la integración de un movimiento obrero que tenía una gran capacidad para destruir el sistema: en lo esencial, ésta era una cuestión de conservación del conjunto del sistema con la que se enfrentaba especialmente el Partido Liberal a consecuencia de su base electoral urbana. La amenaza doble que pesaba sobre la existencia de los liberales, hizo que éstos se lanzaran a una legislación social arrolladora antes de la primera Guerra Mundial (introducción del seguro de accidente y del paro, jubilaciones y seguridad social, salario mínimo, reforma fiscal, etc.) con la intención de ganarse a la clase obrera por medio de las reformas sociopolíticas. Este objetivo de la integración de la clase obrera en el sistema (y con ella el fortalecimiento de la posición propia) era, asimismo, el fin buscado por medio de la colaboración con las organizaciones políticas de los trabajadores, cosa que sucedía, por ejemplo, a través de los compromisos electorales: así, el *Labour Representation Committee* y, posteriormente, el *Labour Party* nombraron los candidatos siguientes en las elecciones que hubo entre 1900 y la primera Guerra Mundial: 1900, 15; 1906, 50; 1910/I, 76; 1910/II, 56, de un conjunto en cada caso de 670 escaños. A partir de 1906, en la mayoría de las circunscripciones *Labour*, el Partido Liberal renunció a designar sus propios candidatos de modo tal que en 1906 se eligieron 24 diputados laboristas de un total de 29 en circunscripciones sin candidatos liberales; en 1910/I, 39

de 40; en 1910/II, 41 de 42 (véase Setzer, 1973, p. 189). El intento, visible aquí, de mediatizar la organización política del movimiento obrero por medio de la cooperación y la cooptación en el Partido Liberal y, de este modo, integrar a aquél en el sistema político, intento que triunfó en otros países y que, a largo plazo, originó estructuras muy distintas en relación con el sistema de partidos, fracasó en Gran Bretaña. Con todo, la cooperación tuvo una importancia considerable en el proceso ulterior, ya que permitió una representación política en la Cámara Baja al naciente Partido Obrero (aunque, inicialmente, en dependencia del Partido Liberal) que, de no haberse producido los compromisos electorales en aquella época, no se hubiera podido alcanzar debido a las condiciones negativas impuestas por el sistema de mayoría relativa.

*Relevo de los liberales por el Labour Party y el desarrollo
de un bipartidismo*

Sin duda, la cooperación con los liberales, anterior a la primera Guerra Mundial, fue un presupuesto importante para el ascenso del *Labour Party* a partir de 1918; un proceso que no fue tan automático como se presenta. Evidentemente, se vio facilitado en cierto modo por la decadencia del Partido Liberal, de la que finalmente él mismo era culpable. El hundimiento de los liberales se produjo, entre otras razones, por consecuencia del amplio descrédito del partido entre el electorado burgués, que resultó de la actitud de aquél en lo relativo a la cuestión de Irlanda, y debido asimismo a una política social anterior a la primera Guerra Mundial excesivamente reformista desde el punto de vista de la burguesía. Esta situación era la consecuencia de la reciente escisión entre los partidarios de Lloyd George y los de Asquith durante la primera Guerra Mundial, escisión que afectó a la totalidad del partido y que condujo, incluso, a la formación de candidaturas competitivas, especialmente en las elecciones de 1918 y 1922. A partir de este momento se impusieron los conservadores como representantes auténticos y principales de los sectores del electorado burgués, fundiéndose al mismo tiempo los distintos intereses del capital y de la economía (por ejemplo, la ciudad y el campo, el pequeño comercio y la gran industria) en el Partido Conservador. A partir de esta fecha también aumentó el número de candidatos presentados por el Partido Laborista: en más de la mitad de las circunscripciones (1922), en los dos tercios de las circunscripciones (1923) y en cuatro quintas partes de éstas (a partir de 1923), mientras que la cifra de candidatos

del escindido Partido Liberal fue disminuyendo a lo largo de los años veinte. A pesar de todo, hubo que esperar hasta 1924 para que el laborismo redujera claramente a los liberales a una tercera posición en la Cámara de los Comunes. En lo relativo al electorado, al menos si se toman en consideración aquellas circunscripciones en las que los tres partidos presentaron candidatos, el Partido Laborista pudo superar ampliamente a los liberales sólo a partir de las elecciones de los años de 1929 y 1931.

Entre los factores que influyeron en el ascenso de *Labour Party* se cuenta, sin duda alguna, el sistema de mayoría relativa en las circunscripciones uninominales. Con todo, no hay que exagerar la importancia de este factor. Únicamente de forma condicionada (y siempre que se tomen en consideración otros factores diversos e interrelacionados) puede ponerse el ascenso del *Labour Party* como ejemplo para refrendar el argumento de que fuerzas políticas nuevas pueden conseguir imponerse en la vida político-parlamentaria rápidamente y bien, incluso bajo las condiciones restrictivas del sistema de mayoría relativa, si encuentran suficiente eco entre el electorado. Por lo menos tan importantes como el sistema electoral, fueron fenómenos de orden político como los compromisos electorales y la escisión de los liberales. La cuestión de si el laborismo hubiera podido superar la barrera institucional del sistema de mayoría relativa sin la influencia de estos factores, es una pregunta aún sin respuesta. En todo caso, el laborismo se aprovechó del sistema electoral a partir del momento en que estuvo firmemente establecido como segunda fuerza política, ya que, a partir de ese instante, comenzó a beneficiarse del efecto de aseguramiento con el que el sistema de mayoría relativa protege tanto a los dos partidos nacionales más grandes (partidos de todo el Estado) como a los partidos que cuentan con bastiones electorales regionales o locales.

Tampoco surgió un sistema bipartidista con gobiernos de partido mayoritario en el contexto de transformaciones sociales extraordinariamente complejas y de sus efectos sobre el proceso político: las coaliciones que disponían de dos tercios (1918) o, incluso, de cuatro quintos (1931) de los escaños de la Cámara de los Comunes alternaron, durante el periodo de entreguerras, con gabinetes mayoritarios (1922/1924/1935) y gabinetes minoritarios (1923/1929); en 1940 se añadió el gabinete de guerra de Winston Churchill; de esta forma puede decirse que, desde la transformación iniciada por la tercera *Reform Act* y la subsiguiente democratización del derecho de sufragio, la política británica se ha movido en la dirección de un sistema pluripartidista con gobiernos de coalición. Las transformaciones sociales, has-

ta alcanzar el desarrollo completo de las estructuras del capitalismo organizado, tuvieron una duración inusualmente larga —basta comprobarlo aquí—; y la situación especial, producida por la segunda Guerra Mundial, no hizo más que posponer su transferencia al sistema político. Lo cierto es que no cabe interpretar los dos estadios de desarrollo del sistema británico de partidos políticos —que se extienden durante más de 50 años— como meras desviaciones temporales de la práctica del modelo británico de parlamentarismo sin demasiada importancia para la política real de Gran Bretaña o para la construcción de la teoría del parlamentarismo funcional (como viene a hacer Lipson, 1953, p. 357). Antes bien, es precisamente en relación con el desarrollo británico donde cabe mostrar las dos condiciones sociales básicas, sin las cuales difícilmente las posiciones políticas pueden transformarse en un sistema bipartidista, tratándose de un sistema político-institucional dicotómico como el británico. Los presupuestos para esto son:

- 1) o bien relaciones sociales homogéneas o, al menos, una polarización social clara con una división igualmente clara del modelo de conflicto político; o
- 2) la ausencia de la intervención de *cross-cutting cleavages* que se superpongan y fragmenten el clivaje principal.

Esta estructura de clivaje social, claramente definida, es la que existía en Gran Bretaña sólo en el periodo del capitalismo organizado desarrollado, con el antagonismo social entre la clase media y la clase obrera; antagonismo transferido, luego, a través del comportamiento electoral y de las preferencias partidistas. Únicamente en ese escaso periodo de 30 años de duración del sistema de partidos existió en Gran Bretaña —como también comprueba Sartori (1976, pp. 190 ss) en relación con la periodificación de Rose (1974, pp. 484 ss)— un sistema bipartidista en funcionamiento, en el sentido de la teoría democrática de sus creadores, con gobiernos alternantes entre los conservadores —representantes principales de los intereses del orden y del liberalismo— y el *Labour Party*, orientado fundamentalmente al Estado del bienestar y al socialismo democrático. La base electoral de ambos partidos se correspondía ampliamente con el antagonismo socioeconómico: el Partido Conservador era el partido de las capas medias y altas, mientras que el *Labour Party* era el partido de los trabajadores. No obstante, también en Gran Bretaña aparece el comportamiento electoral determinado por las dos desviaciones de esta polarización de clase en la preferencia de partido, que es característica de

otras democracias occidentales. A esto es a lo que hace referencia Rose (1974) en su instructivo artículo acerca del comportamiento electoral de los británicos.

En primer lugar, es cierto que también en el caso de Gran Bretaña, las capas medias y altas tienen mayor conciencia de clase y están más conformes con ésta que la clase obrera, una parte importante de la cual se ha decidido siempre en contra de sus intereses de clase; esto supone, también, que los conservadores saben aprovechar su propio potencial electoral mejor que el laborismo; los votos conseguidos por los conservadores entre los electores de las clases medias han sido siempre superiores a los conseguidos por los laboristas entre electores de la clase obrera. En segundo lugar, la cantidad relativamente importante de votos que obtienen los conservadores entre los obreros, esto es, la discrepancia entre las preferencias políticas y la estructura social en favor de los conservadores, en una sociedad en la que (según Rose 1974, p. 500) aproximadamente dos tercios de la población pertenecen a la clase obrera, se ha de considerar como otra condición esencial que, en principio, posibilita la existencia de un sistema electoral competitivo. En tercer lugar, y desde el punto de vista de las decisiones electorales en el sistema de mayoría relativa con circunscripciones uninominales, esto significa que:

Aunque los distritos electorales parlamentarios no han de ser por fuerza unidades sociales "naturales", sería raro que un seguro escaño conservador o laborista constituyera otra cosa que un entorno relativamente homogéneo de clase media u obrera. De manera inversa, los escaños marginales serán de contenido social mixto. (Rose, 1974, p. 513).

A pesar del carácter de partido popular (pluriclasista) de los conservadores y del *Labour Party* (carácter que, por supuesto, presenta distintas facetas en ambos), y a pesar de la asimetría considerable entre la estructura social y las preferencias de partido, los dos partidos, con sus respectivas bases socioestructurales específicas, reflejan el antagonismo social. En razón de estas condiciones sociales inequívocas y durante este periodo que abarca desde el fin de la segunda Guerra Mundial hasta las elecciones a la Cámara de los Comunes de 1970, tanto las estructuras del proceso político en general como los efectos del sistema electoral en particular, se correspondían con el modelo de dualismo de partidos y sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, defendido por sus partidarios. Aquí nos limitaremos a mencionar, de modo esquemático, estos efectos propios del modelo.

Durante este periodo el sistema de partido británico cumplió las

tres condiciones básicas que deben combinarse para que se pueda hablar con razón de un sistema bipartidista:

1. Se presentaron siempre, por término medio, menos de tres candidatos por circunscripción: entre 1945 y 1970 el número de candidatos osciló entre un máximo de 1 868 (1950) y un mínimo de 1 376 (1951), para 625 o 630 escaños, con lo que la media por cada circunscripción se ubicaba entre 2.2 (1951 y 1955) y 3.0 candidatos, lo cual, a pesar de las magnitudes medias relativamente bajas, significaba, sin embargo, que en cinco de las ocho elecciones a la Cámara de los Comunes, hasta 1970, en la mayoría de las circunscripciones, hubo una tercera candidatura. En 1970 se produjo un enfrentamiento bipartidista entre conservadores y laboristas, sin participación de un tercer candidato, en 185 de las 630 circunscripciones. En promedio, en las elecciones celebradas hasta 1970, en casi una quinta parte de las circunscripciones, menos del 50% de los votos emitidos fue suficiente para conseguir el escaño (Craig, 1971).
2. Los dos grandes partidos consiguieron conjuntamente un porcentaje de votos en torno al 90% y más, con lo que el porcentaje de los terceros partidos varió entre un mínimo de 3.2% (1951) y un máximo de 12.5% (1964) de los votos válidos emitidos. Los conservadores estuvieron dos veces a punto de conseguir la mayoría absoluta: 49.7% (1955) y 49.4% (1959).
3. Un partido consigue la mayoría parlamentaria. Incluso en situaciones de minoría parlamentaria se constituyen gobiernos de un solo partido. En las ocho elecciones entre 1945 y 1970 siempre se pudo constituir una mayoría por uno de los dos grandes partidos. Con todo, era suficiente un *swing* relativamente bajo a escala nacional para que se produjera el cambio en el poder político. Con la excepción de las mayorías parlamentarias conseguidas en 1955 y 1959, las mayorías parlamentarias del partido victorioso fueron siempre muy escasas y, en gran medida, consecuencia del efecto de desproporción del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. En conjunto, y por término medio, en las elecciones de 1945 y 1970 los conservadores y los laboristas obtuvieron el 97.8% de los escaños de la Cámara de los Comunes. Durante esta época aparecieron efectos propios del sistema de pluralidad en las elecciones a la Cámara de los Comunes, que no son atribuibles sin más al sistema bipartidista.

Competencia de partidos en un sistema bipartidista

En relación con el grado de competitividad de las elecciones, nos encontramos con una cierta contradicción entre la competitividad a escala nacional y una tendencia marcada a establecer bastiones electorales. Por un lado, la diferencia de votos entre conservadores y laboristas alcanzó una cifra máxima de 8.4%; la media en las elecciones de 1945 a 1970 era solamente de 3.6%, de forma que la posibilidad de un cambio de gobierno en Gran Bretaña en esta fase era extraordinariamente elevada, incluso en comparación con la situación de otros sistemas políticos en esos mismos años. Por otro lado, el panorama de los partidos políticos estaba caracterizado por la existencia de muchos bastiones electorales. Así sabemos, entre otras cosas, que en el periodo de 1955 a 1970, esto es, en cinco elecciones, no se produjo cambio alguno de partido en 470 de las 630 circunscripciones (es decir, en tres cuartos de éstas) y que, desde 1951, en cada elección sólo cambiaban de partido, por término medio, unas 50 circunscripciones. Esto quiere decir que, en aproximadamente el 90% de las circunscripciones, es prácticamente segura la reelección del diputado que ya ostenta la representación o, cuando menos, la elección de un candidato del mismo partido (Rose, 1974). Al igual que sucede en las elecciones al Congreso en los Estados Unidos tampoco cabe considerar como competitivas a las elecciones en gran parte de Gran Bretaña. Se llega, así, a una situación de "desafección" política, a una despolitización a la que únicamente puede contraponerse el hecho de que el sistema de partidos a escala nacional es competitivo. La extraordinaria importancia de los *marginal seats* (circunscripciones reñidas) es tanto mayor cuanto menor es su número. A esto se añade el hecho de que las circunscripciones reñidas están estructuradas de forma especial en sus relaciones sociales "mixtas" (como ya se ha visto más arriba), lo que tiene una importancia capital, tanto respecto a la asimetría fija como al carácter omnicompreensivo de los dos grandes partidos, y a las posibilidades y límites de la articulación, realización y sacralización de ciertas cuestiones políticas problemáticas. Esto se debe a que, en la formulación de su política, los partidos se remiten especialmente a las necesidades del electorado de estas circunscripciones que, si no tipifica a la totalidad de la sociedad, tiene una gran importancia desde el punto de vista de la estrategia electoral.

Tampoco la relación votos-escaños se correspondía por entero con las condiciones típicas de un sistema bipartidista a partir de 1945. De este modo, el partido triunfante en cada elección no obtenía la totalidad de las ventajas del sistema electoral a costa del partido derrotado.

La diferencia entre votos y escaños no era tanto mayor cuanto más grande fuera el porcentaje de votos del partido triunfante. Antes bien, se producían desviaciones considerables en relación con los valores hipotéticos de la regla del cubo. Por ejemplo, en las elecciones de 1964 y también en las de 1970, los escaños de los conservadores y de los laboristas superaban sus respectivos porcentajes de votos, con lo que los dos grandes partidos salieron favorecidos por el efecto de desproporción del sistema de mayoría relativa, en perjuicio de terceros partidos. Especialmente perjudicados por el sistema electoral aparecían los liberales, como partido nacional, con representación en todo el territorio, pero sin bastiones electorales regionales o locales; en las elecciones de 1970, por ejemplo, los liberales necesitaron, como promedio, 352 839 votos para cada escaño; en cambio, los conservadores sólo precisaron, por término medio, 39 834 y los laboristas 42 839 votos respectivamente para conseguir un escaño (Craig, 1971). En total, desde la primera Guerra Mundial, ha habido tres ocasiones en las que se ha dado una inversión de la relación entre escaños y votos (véase "Sesgo", p. 80) en las elecciones a la Cámara de los Comunes, con lo que el segundo partido en número de votos obtuvo la mayoría de los escaños: en 1929 ganó el *Labour Party* con 37.1% de los votos y 46.8% de los escaños, mientras que los conservadores, con el 38.2% de los votos, sólo consiguieron el 42.3% de los escaños; en 1951, bastó a los conservadores el 48% de los votos para conseguir la mayoría absoluta de los escaños, 51.4%, mientras que los laboristas, con el 48.8% de los votos sólo obtuvieron el 47.2% de los escaños; finalmente, en las elecciones de febrero de 1974, correspondieron al *Labour Party* el 37.1% de los votos y el 47.4% de los escaños, mientras que los conservadores, a pesar del 37.9% de los votos, sufrieron una derrota por escaso margen, con el 46.8% de los escaños.

¿Ruptura del sistema bipartidista?

Desde las elecciones de 1974, el sistema electoral británico ya no responde estrictamente a las condiciones que permiten hablar de un sistema bipartidista (véase "Relevo de los liberales", p. 162). El número de candidatos por circunscripción electoral y por elección aumentó de un promedio de 2.6 (1945-1970) a 3.7 (1974-1987). Aun si se parte solamente de los candidatos con más de un octavo de votos válidos, en vez de partir del número total de los candidatos, en 1974 se puede distinguir una clara ruptura (véase cuadro 21).

CUADRO 21. Promedio del número de candidatos por circunscripción electoral en Gran Bretaña, entre 1945-1987

1945	1950	1951	1955	1959	1964	1966	1970	1974	1974	1974	1979	1983	1987
									Feb.	Oct.			
2.6	3.0	2.2	2.2	2.4	2.8	2.7	2.9	3.4	3.5	4.1	4.0	3.6	
(2.3)	(2.3)	(2.1)	(2.1)	(2.3)	(2.5)	(2.3)	(2.3)	(2.9)	(2.9)	(2.5)	(2.8)	-	

Nota: las cifras que no están entre paréntesis se desprenden del número total de candidatos; las que están entre paréntesis, del número de candidatos que hayan alcanzado como mínimo un octavo de los votos válidos.

Fuente: Butler, *British Political Facts*, Londres, 1986, pp. 226 ss, 249 (tomado de Döring, 1987, p. 17).

En febrero de 1974, solamente en 34 circunscripciones se produjo una competencia bipartidista (conservadores y laboristas). Desde 1983 compiten en todas las circunscripciones británicas (es decir, excluyendo las norirlandesas) uno de los partidos de alianza —los liberales y el SDP— con los conservadores y los laboristas. El *Scottish National Party* se presenta en todas las circunscripciones electorales escocesas desde octubre de 1974; el *Plaid Cymru* desde 1970, en todas las circunscripciones electorales de Gales.

Además, desde 1974, los conservadores y los laboristas alcanzaron juntos y por elección sólo alrededor del 75% de los votos, aunque nunca pudieron reunir menos del 93% de los escaños parlamentarios. Desde 1945 hasta 1970, el promedio de votos de ambos partidos juntos permaneció aún acerca del 91%. A pesar de que la composición de la Cámara de los Comunes hasta 1992 refleja, aparentemente, una competencia bipartidista, se erosionó la cantidad de los votos conjuntos de los conservadores y laboristas de forma considerable.

CUADRO 22. Porcentajes de votos y escaños conjuntos de conservadores y laboristas en Gran Bretaña entre 1945-1992

1945	1950	1951	1955	1959	1964	1966	1970	1974	1974	1974	1979	1983	1987	1992
									Feb.	Oct.				
Porcentaje de votos conjuntos														
88	90	97	96	93	88	90	89	75	75	81	70	73	76	
Porcentaje de escaños conjuntos														
95	98	99	99	99	99	98	98	94	94	96	93	93	93	

Nota: los porcentajes están redondeados.

Fuente: Butler, *British Political Facts*, Londres, 1986, pp. 226 ss (tomados de Döring, 1987, p. 17).

También se debilitó la estabilidad del gobierno debido a que las mayorías se redujeron en 1974. Con una ventaja de cuatro escaños, tras las elecciones de febrero de 1974, los laboristas obtuvieron (con 301 escaños) solamente la mayoría relativa. En las elecciones de octubre de 1974, obtuvieron un escaso margen de mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, mayoría que, sin embargo, perdieron en las elecciones secundarias. Mientras que, también en 1979, la mayoría parlamentaria de los conservadores, con 43 escaños, quedó por debajo del habitual efecto de la mayoría relativa, en 1983 y 1987 los conservadores lograron asegurarse una mayoría estable con 144 y 102 escaños, respectivamente. Los resultados electorales de 1983 y 1987 no deberían hacer olvidar que los cambios en la estructura geográfica electoral de Gran Bretaña minan, en forma creciente, la capacidad del sistema electoral de asegurar la mayoría parlamentaria a un partido. Esa capacidad depende también de la medida en la que el sistema electoral favorece al partido más fuerte en votos frente al segundo partido más fuerte. Mientras que en las elecciones de 1931 hasta 1970 fue válido el modelo de la regla del cubo (véase "Sesgo", p. 80), según la cual en el sistema bipartidista británico en una relación de votos de los partidos más fuerte A:B, los escaños se asignan en una relación aproximada de $A^3:B^3$, en elecciones posteriores este modelo fracasó. En los años setenta, la distribución de escaños correspondió, más bien, a una relación de $A^2:B^2$.

En los años ochenta disminuyó aún más la ventaja relativa del partido más fuerte en votos frente al segundo partido más fuerte acercándose a cero. La razón de ese desarrollo radica en los cambios en la geografía electoral de Gran Bretaña y con ello también en el número decreciente de los *marginal seats* (véase Curtice/Steed, 1986; Butler, 1988; Butler/Kavanagh, 1988). Por ello, desde 1984, el partido más fuerte en votos necesitaba, para obtener una mayoría absoluta de escaños, una ventaja considerable en los votos. Al mismo tiempo, se reducía la cantidad de votos conjunta de los conservadores y laboristas, y una tercera fuerza política suprarregional adquiría así fuerza en Gran Bretaña: los liberales, o (desde 1983) la alianza electoral de liberales y el SDP, la denominada *Aliance*; sin embargo, la Alianza no ha tenido éxito en manejar el efecto desproporcional del sistema electoral en perjuicio de terceros partidos con electorado geográficamente disperso (véase cuadro 23). No por último se fusionaron por eso, en 1988, los liberales y el SDP en el SLDP (separándose una pequeña parte del SDP).

CUADRO 23. Elecciones a la Cámara de los Comunes británica
entre 1945-1992

	<i>Conser.</i>		<i>Lab.</i>		<i>Lib./SDP</i>		<i>SNP</i>		<i>Plaid Cymru</i>		<i>otros</i>	
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>
1945	39.8	33.3	47.8	61.4	9.0	1.9					2.8	3.4
1950	43.5	47.7	46.1	50.4	9.1	1.4					1.3	0.5
1951	48.0	51.4	48.8	47.2	2.5	1.0					0.7	0.5
1955	49.7	54.6	46.4	44.0	2.7	0.9					1.2	0.5
1959	49.4	57.9	43.8	40.9	5.9	0.9					0.8	0.2
1964	43.4	48.2	44.1	50.3	11.2	1.4					1.3	0.0
1966	41.9	40.2	47.9	57.6	8.5	1.9					1.2	0.3
1970	46.4	52.4	43.0	45.6	7.5	0.9					3.2	1.1
1974/I	37.9	46.8	37.1	47.4	19.3	2.2					5.7	3.6
1974/II	35.8	43.6	39.2	50.2	18.3	2.0	2.9	1.7	0.6	0.5	3.2	1.9
1979	43.9	53.4	36.9	42.4	13.8	1.7	1.6	0.3	0.4	0.3	3.4	1.9
1983	42.4	61.1	27.6	32.1	25.4 ^a	3.5 ^c	1.1	0.3	0.4	0.3	3.1	2.6
1987	42.0	58.3	30.7	34.8	22.4	3.4 ^c	1.4	0.5	0.4	0.5	3.1	2.6
1992	41.9	51.6	34.4	41.6	17.8	3.1		0.5		0.6		2.6

a = votos en porcentajes; *b* = porcentaje de escaños; *c* = porcentajes de votos (o sea escaños) para liberales y SDP.

Fuentes: Norton, 1984, pp. 83 ss; Mc Lean, 1988, p. 63.

Debate y perspectivas sobre reforma

El sistema electoral se ha convertido en una cuestión de discusión política, mantenida por los liberales, socialdemócratas y también por grupos dentro de los dos partidos más grandes. La crítica a la mayoría relativa en circunscripciones uninominales se basa en los puntos siguientes:

1. Más del 25% de los electores no da su voto a ninguno de los dos partidos grandes. La exclusión de este 25% del electorado, a causa del sistema electoral, va más allá de los límites tolerables para una representación "honesta", aunque ésta no sea el criterio más importante.
2. Por otro lado, un sistema electoral democrático debe evitar que la mayoría del electorado sea gobernada por una minoría mejor organizada. Cuando menos 40% de los electores (es decir, el 29% de las personas con derecho de sufragio) puede imponerse

frente al restante 60% y más. Esto no solamente supone una distorsión de la representación, sino también un problema de derechos civiles elementales.

3. El sistema electoral británico favorece a los terceros partidos regionalmente concentrados. Así, por ejemplo, el *Plaid Cymru*, cuyo electorado está fuertemente concentrado en Gales, logró en 1987 el 0.5% de los escaños con el 0.4% de los votos, mientras que la *Aliance*, cuyo electorado está disperso por toda Gran Bretaña, logró sólo el 3.4% de los escaños a pesar de haber alcanzado el 22.4% de los votos. Por lo tanto, el sistema electoral tiene un efecto regionalista.
4. La estabilidad del gobierno es más aparente que real. Desde 1945 ha sido necesario convocar tres veces a nuevas elecciones en un plazo menor de 18 meses.

Además, la estructura geográfica-electoral de Gran Bretaña va minando en forma creciente la capacidad de constituir mayorías del sistema electoral: sin duda, se benefician considerablemente del efecto desproporcional del sistema electoral los conservadores y laboristas a costa de los pequeños partidos, con electorados geográficamente dispersos, pero el partido más fuerte tiene solamente una ventaja moderada frente al segundo partido más fuerte. Asociado al fortalecimiento de la Alianza Liberal/SDP (desde 1988 SLDP) aumenta el peligro de un *hung parliament*.

5. El sistema electoral estimula a la oposición a formular una política alternativa que combata al gobierno, si no en todos sus puntos, por lo menos en los más importantes.

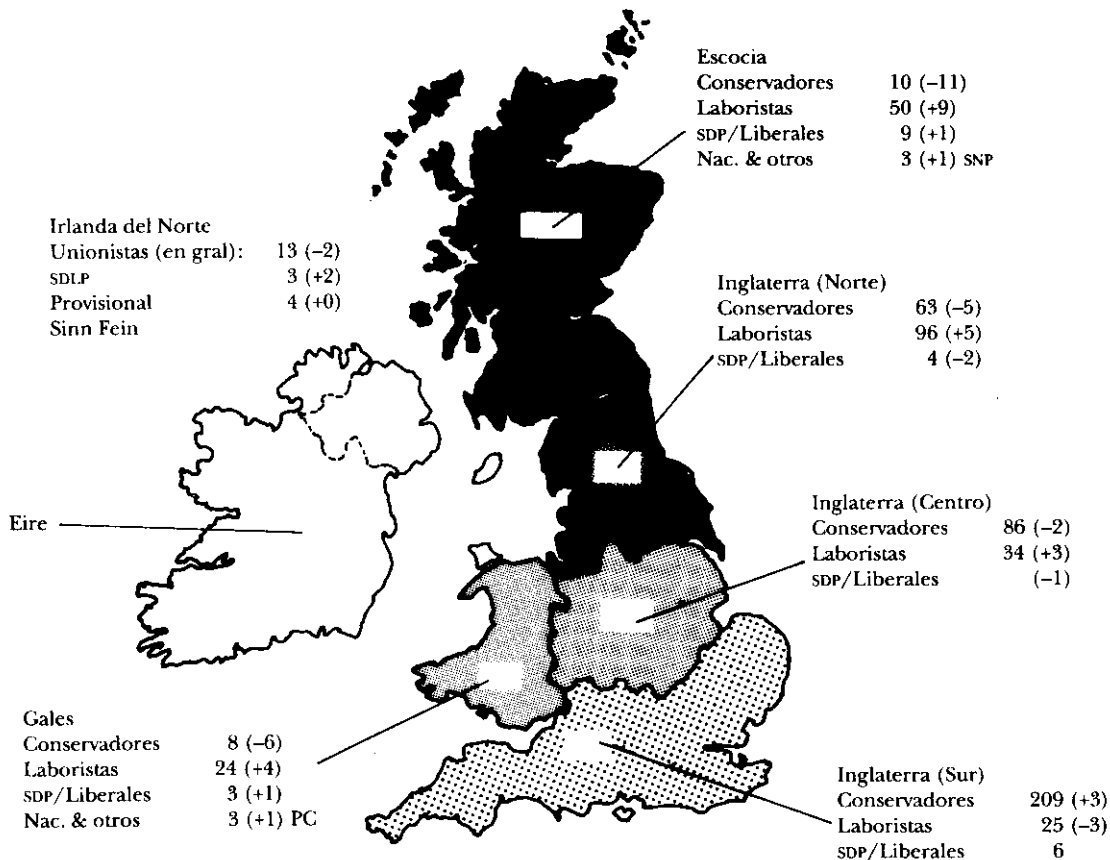
Cuando la oposición accede al gobierno, cambia la política del país. Esa tradición ha conducido a una notable inestabilidad y además muestra la tendencia a favorecer a los sectores más radicales de los dos grandes partidos.

Sin embargo, el hecho de que los conservadores gobiernen ahora ya durante cuatro periodos legislativos consecutivos disminuye considerablemente el valor de esta crítica.

6. El descontento con el sistema electoral es generalizado. Uno de cada cuatro electores no vota por los partidos favorecidos por el sistema electoral. Una encuesta demoscópica muestra que más del 60% de los encuestados se pronunció por un resultado electoral de carácter proporcional, una vez que se les expuso el resultado en escaños que se alcanzaría con representación proporcional.

La propuesta de reforma del Partido Liberal y de la *Electoral Reform Society* consiste en el voto único transferible (*single transferable vote*) (véa-

FIGURA 7. Estructura regional de la competencia de partidos británicos en 1987 (en comparación con 1983)



Fuente: Butler-Kavanagh, 1988. p. 284.

se "Irlanda", p. 230). La *Hansard Society for Parliamentary Government* favorece la representación proporcional personalizada, sin embargo, en una versión que no coincide con el modelo de Alemania. Junto a los 480 escaños de asignación directa y por circunscripción deberán asignarse 160 escaños complementarios según la fórmula proporcional (sistema segmentado). Sin embargo, algunas iniciativas de reformas fracasaron. Un cambio del sistema electoral, hasta ahora (1994), contradice los propios intereses de los conservadores y laboristas, cuyas posibilidades de formar gobierno depende decisivamente del efecto desproporcional del sistema electoral: después de la segunda Guerra Mundial, ningún partido en Gran Bretaña ha logrado más del 50% de los votos; todas las mayorías parlamentarias, sin excepción, fueron *manufactured majorities* (véase "Sistema electoral y formación de mayorías", pp. 357 ss). Hasta ahora, la representación proporcional no ha podido imponerse, ni siquiera en las elecciones al Parlamento Europeo, ni en las asambleas regionales propuestas en Escocia y Gales. Como traba actúa el argumento de *thin end of the wedge*. "Si la RP es aceptada en algún lugar, pronto habrá de ser aceptada en todas partes" (Butler, 1988, p. 11).

Pero las fuerzas que abogan por una reforma electoral deberían entonces tomar impulso cuando, a pesar de un considerable efecto desproporcional del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, realmente no se produce una mayoría de partido en la Cámara de los Comunes. En este caso, el sistema electoral debería entrar en contradicción con la concepción británica de democracia, la cual se expresa en el principio de *majority rule*.

FRANCIA

(SISTEMA DE REPRESENTACIÓN POR MAYORÍA ABSOLUTA)

Entre las democracias occidentales, Francia es el ejemplo clásico donde el sistema electoral se ha empleado sin reparo alguno como un instrumento más en la lucha política. De aquí que ha sido objeto de gran número de cambios desde 1848 (véase cuadro 24). Cabe resaltar no solamente el cambio entre los sistemas de representación por mayoría y de representación proporcional, sino también las transformaciones dentro de los tipos fundamentales de sistema electoral.

CUADRO 24. Francia: sistemas electorales entre 1848-1986

Año	Sistema electoral	Distribución circunscripciones núm. vueltas (V). H = habitantes/escaño	Forma de la lista. Cuota electoral (C.E.) Procedimiento de adjudicación
1848	Mayoría relativa	Circunscripción plurinominal, distinto tamaño; 40 000 H.	Voto plural, lista abierta, CE: 2 000 votos; 1849: una 8ª parte de los votos válidos; 1850: una 4ª parte.
1852	Mayoría absoluta (sist. román.)	Circunscripción uninominal, 2V; 35 000 H.	Sin listas. Voto único.
1870/ 1871	Mayoría relativa	Circunscripción plurinominal, distinto tamaño; 40 000 H.	Voto plural; lista abierta, CE: co- mo en 1849.
1873	Mayoría absoluta (sist. román.)	Circunscripción plurinominal, 2V; 40 000 H.	Voto plural; sin listas; CE: una 4ª parte votos válidos de los elec- tores inscritos.
1875	Mayoría absoluta (sist. román.)	Circunscripción uninominal, 2V; 100 000 H.	Voto único; sin listas; CE: como en 1873; candidaturas múlti- ples.
1885	Mayoría absoluta	Circunscripción plurinominal, 2V; 70 000 H.	Voto plural; lista abierta; CE: co- mo en 1873.
1889	Mayoría absoluta (sist. román.)	Como en 1875.	Como en 1875; prohibición de candidaturas múltiples.
1919	Sistema electoral constitutivo de mayorías.	Circunscripción plurinominal; 75 000 H.	Voto plural; lista abierta; escruti- nio en tres etapas: 1, mayo. abs.; 2, cociente electoral; 3, prome- dio más alto.

CUADRO 24. *Francia: sistemas electorales entre 1848-1986 (cont.)*

<i>Año</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Distribución circunscripciones núm. vueltas (V). H = habitantes/escaño</i>	<i>Forma de la lista. Cuota electoral (C.E.) Procedimiento de adjudicación</i>
1927	Mayoría absoluta (sist. román.)	Circunscripción uninominal; 2V.	Voto único; sin listas; CE: como en 1873.
1945	Representación proporcional	Circunscripción plurinominal; 100 000 H.	Voto único; lista cerrada y bloqueada, cociente electoral; escaños restantes; método del promedio más alto.
1946	Representación proporcional	Como en 1945.	Lista cerrada y no bloqueada; método del promedio más alto.
1951	Doble: proporcional en la región de París; resto de Francia: mayoría abs. con listas y sustitivamente: Representación proporcional.	Circunscripción plurinominal.	Voto único; lista abierta; fuera de la región de París, emparentamiento de listas; región de París, proced. cociente el resto Francia (sust.): método del promedio más alto; barrera del 5%.
1958	Mayoría absoluta (sist. román.)	Circunscripción uninominal; 2V.	Voto único; CE: como en 1873; particip. en 2ª vuelta sólo con 5% votos válidos en 1ª vuelta; 1966: 10% referido al núm. de electores inscritos.

<i>Año</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Distribución circunscripciones núm. vueltas (V). H = habitantes/escaño</i>	<i>Forma de la lista. Cuota electoral (C.E.) Procedimiento de adjudicación</i>
1985	Representación proporcional	Circunscripción plurinominal; 108 000 H.	Lista cerrada y bloqueada; cociente electoral; escaños restantes método mayor promedio; barrera del 5% en la circunscripción.
1986	Mayoría absoluta (sist. román.)	Como en 1958 (nueva distribución de circunsc.)	Como en 1958.

Fuente: Sternberger/Vogel, 1989/1, pp. 516 ss. complem.

Sistema de representación por mayoría absoluta bajo la III República

En el marco del sistema de mayoría absoluta, el problema político más agudo desde 1848 fue el de si era preferible la candidatura personal (sistema uninominal) o la de lista. Debido a la segunda vuelta, no sometida a ningún tipo de requisito, el tipo fundamental de sistema electoral se correspondía con los deseos de los partidos políticos en aquel entonces muy poco organizados y, asimismo, con las condiciones de la estructura francesa de partidos políticos. La fragmentación de cada una de las tendencias políticas, a menudo debido a motivos personales, de antipatía o simpatía hacia uno y otro político, convertía en aceptable un sistema electoral que, si pecaba de manifiesto la fuerza de los grupos respectivos en la primera vuelta, no por ello determinaba ya la composición del parlamento.

El tipo de candidatura, nominal o de lista, era una cuestión que decidía la mayoría de la cámara según fuera la situación política concreta. Como el sistema de lista exige alianzas más estrechas entre los partidos que la candidatura personal, tanto los republicanos como los monarquistas, la izquierda y la derecha, tomaban partido por un sistema o el otro, según su propia capacidad de alianza.

A largo plazo, sin embargo, el sistema uninominal favorecía a la izquierda, puesto que, con excepción del periodo de la III República, la izquierda siempre ha tenido más dificultades en conformar listas comunes, hecho que sigue vigente en Francia hasta el día de hoy. Por fraccionados que aparecieran los partidos en la primera vuelta, en la segunda tanto éstos como los electores se sometían a la disciplina de apoyar al candidato de su tendencia que hubiera obtenido mayor número de votos. Esta actitud, especialmente marcada en los partidos de izquierda, la *discipline republicaine*, llevó a que los electores no siguieran apoyando a los candidatos por los que habían votado en la primera vuelta, aunque éstos mantuviesen su candidatura. Incluso se podía comprobar que a menudo la participación electoral era mayor en la segunda vuelta que en la primera.

A comienzos de los años ochenta, el republicano Gambetta creía que el sistema uninominal era responsable de que se hubiera roto la mayoría republicana en la cámara de los diputados y de que la extrema izquierda predominara sobre los republicanos moderados. Con la candidatura de lista, Gambetta creía que conseguiría un fortalecimiento de la organización y disciplina de los partidos y una reducción de la excesiva vinculación de los diputados con sus circunscripciones. El cálculo táctico de Gambetta era presentar su candidatura en varios departamentos en elecciones con candidatura de lista, a fin de imponerse

como jefe de un gran partido republicano que garantizara un gobierno estable bajo su liderazgo. Sin embargo, el senado hizo fracasar su reforma del sistema electoral. Cuando, al cabo de algunos años (tras la muerte de Gambetta), los republicanos también se impusieron en el senado con el sistema de listas por departamentos, se celebraron elecciones sólo una vez, en 1885, con este sistema. Gracias al sistema de listas, unido a la candidatura múltiple en diversas circunscripciones, el antiguo ministro republicano de defensa, Boulanger, consiguió convertir algunas elecciones secundarias en 1888 y 1889 en plebiscitos sobre su persona (véase Charnay, 1964, pp. 93 *ss*). A fin de combatir el antiparlamentarismo y antirrepublicanismo boulangista, la mayoría parlamentaria republicana recurrió en 1889 al sistema uninominal, que excluía la candidatura múltiple.

El sistema electoral: fórmula para el poder

También en el contexto de la representación proporcional, con la que se experimentó por primera vez en 1919 (véase cuadro 18), se intentó orientar la representación política con medios de sistemática electoral. Esta tendencia culminó en la Ley electoral de 1951, cuando se trató de reducir el número de escaños de los comunistas y los gaullistas al promulgar una normativa especial de legislación electoral para los dos departamentos de París, Seine y Seine-et-Oise, donde dominaban estos dos partidos, contrarios al sistema de la IV República.

Los partidos podían establecer coaliciones electorales a excepción de estos dos departamentos. Si una lista o unión de listas obtenía la mayoría absoluta en un departamento, se le atribuía la totalidad de los escaños. A su vez, dentro de las uniones de listas, el reparto de escaños se hacía según la fórmula proporcional con un cómputo basado en el mayor promedio. Si ninguna lista o unión de listas conseguía la mayoría absoluta, los escaños se distribuían según la fórmula proporcional y de acuerdo con el método del mayor promedio. Esta forma de conversión de votos en escaños beneficiaba a los partidos y uniones de listas mayores. Al mismo tiempo, la ley preveía una barrera legal de 5%. El elector no solamente podía cambiar el orden de sucesión de los candidatos en una lista, sino también hacer *panachage*, aunque estos cambios sólo podían tomarse en consideración cuando por lo menos la mitad del electorado hubiera hecho uso de este derecho.

En ambos departamentos de París se prescribía la representación proporcional sin prima a la mayoría y sin uniones de lista; se permitía, sin embargo, el *panachage* y la emisión de votos preferenciales. El

cómputo de los votos se hacía por el procedimiento del cociente electoral y el método del resto mayor, que favorece a los partidos pequeños.

En las elecciones de 1951 este sistema electoral obtuvo el éxito deseado por sus partidarios. Las uniones de listas de los partidos de coalición obtuvieron la prima a la mayoría en 38 circunscripciones. Pero también el procedimiento de cómputo diferenciado produjo los efectos que se habían previsto. Como puede verse en el cuadro 25, en la zona de París se pudo evitar una ventaja excesivamente grande de los dos partidos mayores, mientras que en el campo, por el contrario, el grupo con el número mayor de votos, los componentes de la coalición pudieron aumentar considerablemente el porcentaje de escaños.

CUADRO 25. Francia: votos y escaños en las elecciones de 1951 a la Asamblea Nacional, diferenciados según el sistema electoral empleado

	Región de París			Resto de Francia		
	Votos en %	Escaños	Escaños en %	Votos en %	Escaños	Escaños en %
RPF	27.9	22	29.3	20.7	82	17.5
Moderados	7.5	4	5.3	15.2	83	17.7
Radicales	11.1	8	10.7	9.7	69	14.7
MRP	7.6	8	10.7	13.4	74	15.8
Socialistas	10.2	8	10.7	15.3	86	18.3
Comunistas	32.1	25	33.3	24.8	75	16.0
Otros	3.8	—	—	1.0	—	—
Total	100.0	75	100.0	100.0	469	100.0

Fuente: Campbell, 1965, p. 121.

En conjunto, los comunistas consiguieron el 25.9% y los gaullistas el 21.7% de los votos y únicamente el 17.8% y 19.6% de los escaños respectivamente. Los comunistas fueron los más perjudicados por el sistema electoral: para conseguir un escaño necesitaron 52 129 votos, los gaullistas sólo 38 556 y los otros partidos únicamente entre 24 500 y 30 500. Entre los partidos de coalición, los que más se beneficiaron del sistema electoral fueron los moderados y los radicales.

El fraccionamiento paulatino del movimiento de la Unión del Pueblo Francés, cada vez más absorbido por los radicales, y la disminución de la amenaza de la derecha condujeron, sin embargo, a la ruptura de la coalición de la *troisième force*. Los socialistas pasaron a la

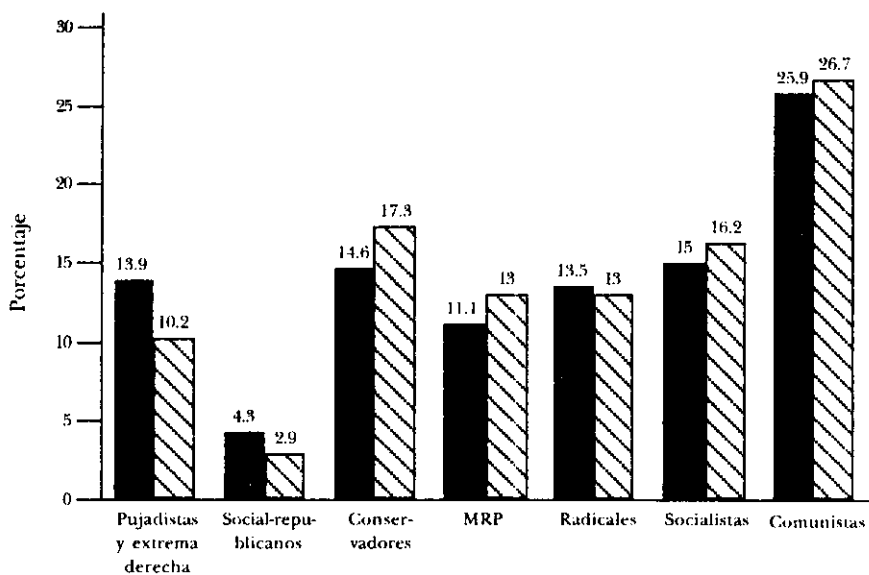
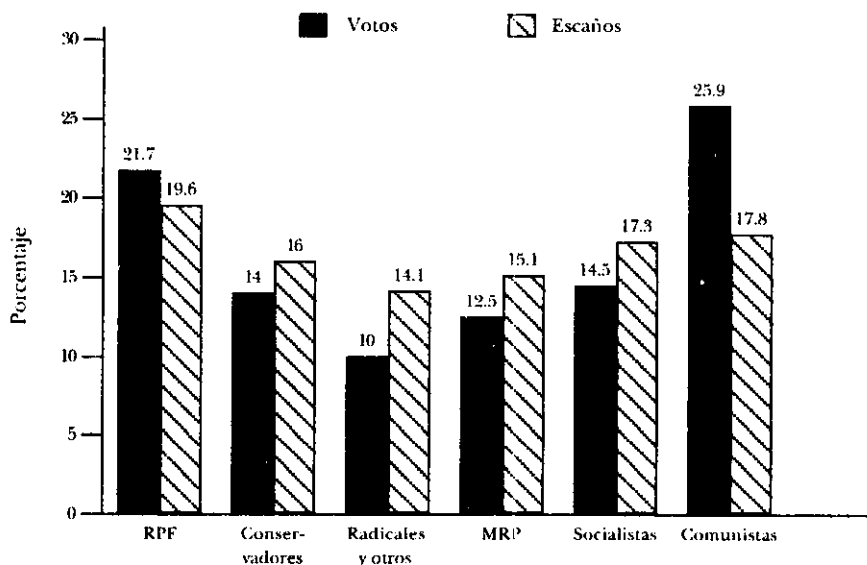
oposición durante una temporada, mientras que solamente un sector de los gaullistas apoyó al gobierno. Con todo, en las elecciones de 1956, el éxito que tuvo el pujadismo, un movimiento fascista autoritario, especialmente fuerte entre la pequeña burguesía, mostró que el descontento de la población con el sistema de gobierno de la IV República y con los partidos políticos seguía siendo grande.

Si se prescinde de los cambios de partidos en la derecha, el resultado de las elecciones de 1956, desde el punto de vista de los votos, difiere escasamente del de 1951. Por el contrario, hubo grandes cambios en la distribución de escaños, como lo muestra la figura 8. Habiendo obtenido el mismo porcentaje de votos que en 1951, los comunistas alcanzaron ahora el 26.7% de los escaños, en lugar del 17.8%. La razón de este cambio fue que los partidos del centro no formaron uniones de lista en todas las circunscripciones, como en 1951, con lo que sólo alcanzaron la mayoría absoluta y prima a la mayoría en diez circunscripciones. El resultado electoral de 1956 mostró la gran ventaja que ofrecía el sistema electoral a las coaliciones electorales y la pérdida de escaños que sufrió el centro debido a su fraccionamiento.

Este punto de vista de la cercanía o lejanía ideológicas y políticas y, en consecuencia, de la capacidad de alianza de los partidos, resultó decisivo para la posición adoptada por los partidos franceses en las cuestiones relativas al sistema electoral, posición que, excepto en el caso de los gaullistas, fue siempre táctica y no de principios (véase *Le Monde*, 19.12.1976).

Cuando los radicales, los radical-socialistas y los socialistas se unieron en 1927 e implantaron nuevamente para las elecciones del año siguiente el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, los socialistas estaban defendiendo un sistema electoral contra el que antaño habían combatido enérgicamente. Una vez establecidos los comunistas como extrema izquierda, creció notablemente el interés de los socialistas en formar coaliciones electorales con la izquierda burguesa, que, en caso de darse una reforma electoral, podrían frenar a los comunistas, si no en votos, por lo menos en escaños. La candidatura uninominal, por lo demás, permitía que se pudiera llegar a acuerdos entre los candidatos en las circunscripciones. Los resultados electorales de 1928 mostraron que se trataba de un cálculo exacto. Los comunistas obtuvieron el 11.4% de los votos y solamente el 2.4% de los escaños. Los partidos de izquierda, que habían implantado el cambio del sistema electoral, resultaron menos favorecidos que la derecha y el centro-derecha. Los comunistas no retiraron a sus candidatos en la segunda vuelta. También tuvo gran importancia el hecho de que, en las circunscripciones donde un candidato radical había renuncia-

FIGURA 8. Francia: votos y escaños (en %) en las elecciones a la Asamblea Nacional en 1951 y 1956 (sin fracciones)



Fuente: tomado de Sterberger/Vogel 1969/I, p. 494.

do en favor de un socialista, el electorado radical no votaba al candidato socialista en la segunda vuelta, sino al de la derecha o del centro-derecha. Estos grupos, que se habían pronunciado contra el cambio del sistema electoral, se beneficiaron sobre todo de la candidatura nominal, ya que supieron adaptarse de hecho a las condiciones del sistema electoral y, creando una comisión nacional interpartidista, únicamente nombraban un candidato en cada circunscripción en las segundas vueltas. Con el 46% de los votos en conjunto, consiguieron el 55% de los escaños.

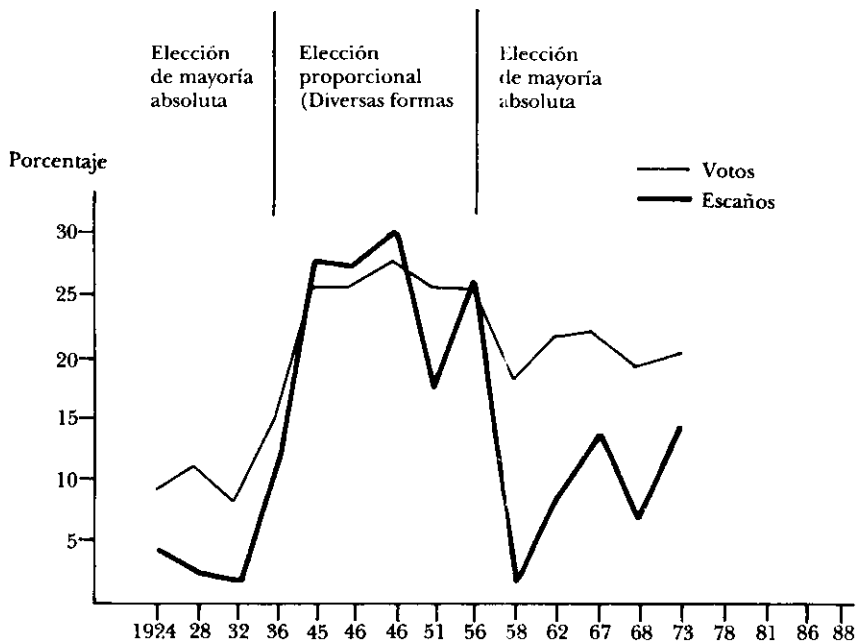
Las dos últimas elecciones durante la III República (1932 y 1936) (véase Sternberger/Vogel, 1969/I, p. 522) muestran en qué medida los resultados, en aquel sistema electoral, dependían de las alianzas electorales, especialmente del comportamiento electoral "disciplinado" en la segunda vuelta. La derecha perdió en 1932 solamente el 0.5% de los votos, pero sufrió una merma del 11.6% de los escaños. Cuatro años más tarde, los partidos de izquierda constituyeron un frente popular que con el 57% de los votos obtuvo el 64% de los escaños. Por vez primera pudieron los socialistas conseguir un porcentaje superior de escaños al de votos. La evolución de la relación entre votos y escaños conseguidos por el Partido Comunista muestra con gran claridad la influencia decisiva que ejerce el comportamiento táctico-electoral del partido en el sistema de mayoría absoluta. Siendo el sistema el mismo, el Partido Comunista obtuvo resultados muy distintos en la relación votos-escaños debido a una práctica de alianzas diversificada: en 1928, con el 11.4% de los votos, el 2.4% de los escaños; en 1932, con el 8.4% de los votos, el 1.9% de los escaños, y en 1936, con el 15.7% de los votos, el 11.7% de los escaños.

El sistema de mayoría absoluta en la V República

En 1958 se impuso de nuevo el sistema de mayoría absoluta, y únicamente los republicanos populares y los comunistas eran contrarios a este sistema. Tras el segundo episodio de representación proporcional prevalecían tres objetivos: quebrar el predominio de los partidos, conseguir mayorías claras y disminuir la representación comunista. La cuestión de votar por persona (sistema uninominal) o por lista continuaba siendo controvertida. La mayoría de los gaullistas se pronunciaba en favor de un sistema de lista debido a que las coaliciones electorales en la segunda vuelta tienen un carácter más sólido que los compromisos individuales en las circunscripciones unipersonales. Se reparó, sin embargo, en que los socialistas, que aún apoyaban a De

Gaulle en 1958, al no tener posibilidades de acuerdos electorales con la derecha o con la izquierda, se disgregarían. Como las encuestas de opinión mostraban que la mayoría abrumadora de la población francesa optaba por un sistema uninominal, De Gaulle se decidió por implantar el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, con modificaciones importantes en relación con el sistema electoral francés tradicional. A la segunda vuelta únicamente podían concurrir aquellos candidatos que hubieran conseguido al menos el 5% de los votos válidos emitidos. Esta limitación de la candidatura en la segunda vuelta fue elevada al 10% en 1966. Por lo demás, el porcentaje se calculaba sobre la cifra de población con derecho de voto en la circunscripción.

FIGURA 9. Francia: Votos y escaños del Partido Comunista Francés



Un elemento importante en las *inégalités de représentation*, proverbiales en Francia, es la manipulación de la distribución de circunscripciones que, a diferencia de las deformaciones determinadas por el comportamiento, como las coaliciones electorales, se ha de considerar como una deformación de la representación política, condicionada estructuralmente (véase Criddle, p. 157). Cuando se realizó la distribución de circunscripciones en virtud de la ley electoral de 1927, se establecieron circunscripciones seguras para los diputados de la coalición electoral que había impuesto la reforma. La consecuencia de esta pauta arbitraria fue que aparecieron diferencias considerables en las circunscripciones: la circunscripción más pequeña tenía 22 338 habitantes y la mayor, 137 718. En conjunto, las zonas agrícolas aparecían sobrerrepresentadas en relación con las urbanas, especialmente con aquellas que tenían una fuerte proporción de población obrera. La línea orientadora de la distribución de circunscripciones bajo la III República era la creación de bastiones electorales.

Durante la V República se renunció a esta concepción en favor de la mezcla y de la neutralización del potencial electoral de la oposición. La distribución de circunscripciones electorales se hizo, sobre todo, en perjuicio del Partido Comunista que era el único que se opuso de modo resuelto al retorno de De Gaulle al poder. Allí donde no se podía conseguir la mezcla de las zonas rurales y urbanas, con el fin de neutralizar los votos comunistas, esto es, en las grandes zonas industriales, se mantuvieron los bastiones electorales como método de delimitación. La sobrerrepresentación de las zonas agrícolas quedaba ya asegurada por el mero hecho de que cada departamento tenía, como mínimo, dos escaños. Los cuatro departamentos más pequeños (Lozère, Hautes-Alpes, Basses-Alpes y Belfort) consiguieron, de este modo, una sobrerrepresentación de aproximadamente 100%. Las diferencias en la representación por departamento aumentaron en las elecciones siguientes debido a que la clave utilizada para la distribución no se adaptó al desarrollo demográfico de los departamentos. En las elecciones de 1973, 30 circunscripciones tenían un electorado inscrito de más de 90 000 personas, y 12 tenían más de 100 000. Por el contrario, otros 26 departamentos tenían menos de 40 000 electores. Todas estas circunscripciones, sin embargo, estaban representadas por un diputado. En una circunscripción, un candidato podía conseguir el escaño con 9 250 votos, mientras que en otra, el candidato victorioso había de obtener más de 60 000 votos. Esta desigualdad, que es de carácter fundamentalmente geográfico, contenía, asimismo, un sesgo político en favor de los gaullistas. Mientras que el 53% de las circunscripciones ganadas por los comunistas se encontraba por enci-

ma del promedio nacional en cuanto a la cifra de electores por circunscripción, y necesitaban en 1973, por término medio, 65 100 votos por escaño, el porcentaje de circunscripciones grandes obtenidas por los gaullistas era del 42%.

CUADRO 26. *Efectos de la representación por mayoría absoluta en la V República (elecciones entre 1958-1988)*

Elección	Cantidad de votos por escaño		
	Gaullistas	Socialistas	Comunistas
1958	21 253	80 370	387 018
1962	25 421	35 957	100 262
1967	36 713	36 825	69 932
1968	29 461	64 635	134 388
1973	30 796	47 013	68 855
1978	43 665	62 633	68 260
1981	63 027	33 808	92 399
1988	37 195	33 722	111 671

Fuente: Tomado de Menyesch, D./Uterwedde, H: 1983, p. 178; Mackie, T. T./Rose, R., 1991, p. 152.

Las distorsiones estructuralmente condicionadas de la representación política se fortalecían con ciertos factores específicos de comportamiento que, en parte, ya hemos examinado más arriba y cuyas consecuencias en las elecciones de 1958 a 1981 expondremos a continuación. Si, en la época de 1877 a 1914, el porcentaje de casos en los que un candidato alcanzaba la mayoría exigida en la primera vuelta era, por término medio, del 70% (véase Sternberger/Vogel, 1969/I, p. 531), en la V República no pasa del 20%. La segunda vuelta, por lo tanto, se ha convertido en el verdadero comicio, en el que no solamente se realiza la votación decisiva ampliada entre los candidatos que han pasado la primera vuelta, sino que se decide el resultado electoral a escala nacional. En la segunda vuelta, además y una vez que se ha revelado la fortaleza numérica de cada uno de los candidatos, todo depende de los compromisos y alianzas de los partidos, así como de la disciplina del electorado del partido.

En la situación de decisión, ante la que se encuentra el elector en la segunda vuelta, se ha producido un cambio fundamental en la estrategia de los partidos durante los años sesenta. Mientras que en las elecciones de 1958 la inmensa mayoría de los casos podía considerarse como multipolar (es decir, que se presentaban más de dos candidatos),

a partir de entonces, en más de dos tercios de los casos, únicamente se presentan dos candidatos, con lo que la situación de decisión es bipolar. Este cambio es la expresión de una transformación fundamental del sistema francés de partidos que ha mejorado, sobre todo, las posibilidades que tienen los partidos de izquierda de alcanzar una representación parlamentaria que se corresponda en algo con el porcentaje de votos obtenidos.

Habiendo obtenido el 18.9% de los votos en 1958, los comunistas sólo pudieron conseguir el 2.1% de los escaños. El mejor resultado que obtuvieron los comunistas en la relación entre votos y escaños fue el de 1973, cuando, con el 21.2% de los votos, alcanzaron el 14.9% de los escaños. Los partidos de izquierda han tenido siempre más dificultades que los gaullistas y los partidos de derecha y de centro-derecha para unirse en torno a un solo candidato. El sistema de mayoría absoluta penalizó esta incapacidad de los partidos de izquierda que, en 1958, pudo observarse en la segunda vuelta en 210 circunscripciones. Ciertamente que, en aquellos años, todavía era políticamente lejana la posibilidad de un compromiso electoral entre comunistas y socialistas. Cuatro años después todavía había 30 circunscripciones en las que, en la segunda vuelta, se enfrentaban dos candidaturas de izquierda; en 1967 sólo se dieron ocho casos de éstos, y en 1968 y 1973 ningún caso más. Una segunda dimensión, tan importante como la anterior en este proceso de la adaptación de los partidos de izquierda a las condiciones que exigía el sistema electoral, fue el comportamiento del electorado. El electorado de los partidos de derecha, de centro y de izquierda no tiene la misma disposición para decidirse, en la segunda vuelta, por la candidatura que quede en la polarización entre un candidato de izquierda y uno de derecha. Dicho de otro modo: mientras que el electorado de derecha y de centro-derecha no tienen inconveniente en elegir a un gaullista o a un republicano independiente en la segunda vuelta, al candidato comunista le resulta mucho más difícil reunir todos los votos que recayeron sobre partidos de izquierda en la primera vuelta. Bajo estos presupuestos, la segunda vuelta beneficia a los partidos políticamente moderados, entre los cuales también se cuentan los socialistas de François Mitterrand. Los socialistas no sufren el efecto de sustracción de votos, que se manifiesta en el caso de los candidatos comunistas, razón por la cual en 1967 y 1973 aquéllos obtuvieron un porcentaje mayor de escaños que de votos en la primera vuelta. Especialmente llamativa es la importancia del comportamiento electoral en la segunda vuelta, esto es, el mantenimiento o no mantenimiento de la disciplina electoral, como se prueba en un análisis de la competencia de candidatos socialistas y comunistas con los gaullistas en situa-

ción de decisión bipolar. Mientras que, por término medio, los candidatos socialistas pudieron ganar el escaño en un 57.7% de los casos frente a los candidatos gaullistas, los comunistas sólo pudieron conseguirlo en una media de 33.4% de los casos. Expresado en categorías de la representación de partidos políticos, esto quiere decir que en virtud de la superior disciplina de su electorado el Partido Comunista da más al socialista de lo que recibe de éste. Desde el punto de vista de las consideraciones de la mayoría parlamentaria, este sesgo específico del comportamiento en perjuicio de los comunistas lleva a la conclusión de que las posibilidades que tienen los partidos de izquierda de alcanzar la mayoría parlamentaria aumentan en la medida en que los socialistas consiguen sobrepasar a los comunistas dentro de la alianza de la izquierda.

Semejante acontecer, tal vez suficiente por sí mismo para estimular a los votantes del Centro en la segunda vuelta —o en la primera— a apoyar a la izquierda, bien podría introducir una deformación en favor de la izquierda, sobre todo si el grueso de los candidatos de izquierda en la segunda vuelta fueran socialistas y no comunistas (Criddle, 1975, p. 179).

*Las reformas electorales de 1985 y 1986:
¿flexibilización del sistema bipolar de partidos?*

El manejo de la mayoría absoluta por la mayoría de derecha en ventaja propia, fundamentó las demandas de los partidos de izquierda para la implantación de la representación proporcional, la cual era propugnada entre otros casos en su Programa Común de 1971. La perspectiva de que el sistema electoral vigente, bajo la modificación de las relaciones de fuerza según los votos, podría repercutir, sin embargo, en beneficio de los partidos de izquierda, ha hecho que tanto políticos conservadores como publicistas propugnaran también la representación proporcional. Entre otros autores, Maurice Duverger abogaba en *Le Monde* (diciembre de 1976) por una reforma electoral basada en razones de carácter político-constitucionales, ya que se trataba de evitar una polarización cuyo resultado únicamente podía ser un enfrentamiento entre el presidente de la república y la mayoría parlamentaria, en el caso de que la alianza de izquierda ganase las elecciones. Contra esto, los gaullistas ortodoxos hicieron del sistema de mayoría absoluta un principio fundamental del gaullismo y de la V República.

Después del triunfo electoral de los socialistas, en las elecciones

CUADRO 27. Resultados electorales para la Asamblea Nacional según la representación por mayoría absoluta entre 1958-1981 y 1988

Electorado	23./30.11.1958		18./25.11.1962		5./12.3.1967		23./30.6.1968		4./11.3.1973		12./19.3.1978		14./21.6.1981		5./12.6.1988	
	27 245 202		27 539 698		28 539 608		28 177 914		29 723 551		35 204 152		36 342 827			
Abstención	(%)		31.3		18.9		20.0		18.8		17.2		29.5			
	votos en %	escaños en %	votos en %	escaños en %	votos en %	escaños en %	votos en %	escaños en %	votos en %	escaños en %	votos en %	escaños en %	votos en %	escaños en %	votos en %	escaños en %
1. Extrema izquierda	0.9	-	2.0	0.4	2.2	0.8	3.9	-	3.3	0.6	3.3	0.2	1.3	-	0.4	-
2. Comunistas	18.9	2.1	21.9	8.6	22.5	15.3	20.0	7.0	21.3	15.0	20.6	17.5	16.2	9.0	11.3	4.7
3. Socialistas	15.7	8.6	12.7	14.0	19.3	24.9	16.6	12.1	17.7	18.2	22.6	20.9	37.5	54.9	2.9	37.6
4. Radicales de izquierda																
5. Radicales	8.2	8.0	5.8	8.4					12.6	6.4						
6. Centro	10.8	11.8	8.2	6.7	15.4	9.4	12.5	6.6	3.8	4.7	23.9	28.7	19.2	12.4		22.6
7. Republicanos			[4.4]			[8.9]		[13.0]	7.0	11.1						18.5
8. Gaullistas	20.3	42.2	35.5	55.0	38.3	49.6	46.4	74.3	24.0	17.7	22.6	30.1	20.8	17.3	19.2	22.3
9. Extrema derecha												-	0.4	-	9.8	0.2
10. Independientes	24.2	27.3	13.6	6.9								[1.8]		1.0	1.0	1.0
11. Otros	1.0	-	0.3	-	2.3	-	0.6	-	8.9	3.9	4.9	0.4	4.6	2.2	3.2	-
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a) Abril (elecciones presidenciales) 1988.

Fuente: según Menyesch D./Uterwedde H., Frankreich, Grundwissen Länderkunden, 2ª ed., 1983, pp. 174 ss; Jesse, 1988a, p. 45.

parlamentarias de 1981, en las cuales alcanzaron el 54.9% de los escaños con el 37.5%, de los votos (véase cuadro 27) pareció que la cuestión de una reforma electoral había perdido importancia.

Sin embargo, en 1985, cuando se sospechó que en las elecciones de 1986, debido a la pronosticada disminución de los votos de los socialistas, el efecto de formación de mayorías del sistema electoral favorecería nuevamente a los partidos burgueses, se decidió introducir un sistema proporcional.

En relación con esa reforma estaban, junto a las "elecciones de segundo orden" (comunales, elecciones secundarias, elecciones al Parlamento Europeo), en las cuales los socialistas sufrieron una pérdida drástica de votos, también los cambios producidos dentro del sistema de partidos francés, los cuales abarcaron tanto a la izquierda como a la derecha: por un lado, la "*Union de Gauche*" de socialistas y comunistas, llegada al poder en 1981, se rompió definitivamente en 1984, hecho que permitió a los socialistas atraer abiertamente al electorado de orientación centrista. Con esto se abrieron perspectivas para flexibilizar la bipolaridad estricta del sistema de partidos. Por otro lado, estas perspectivas se vieron facilitadas por la derrota del PCF, cuyas pérdidas iban tomando dimensiones dramáticas a partir de 1978, tanto geográfica como socioestructural y demográficamente. Mientras a la izquierda del sistema de partidos se producía una homogeneización en favor de los socialistas, a la derecha del sistema, por primera vez y de manera clara y visible en las elecciones de 1984 al Parlamento Europeo, efectuadas según un sistema proporcional, apareció una tercera fuerza política con el Frente Nacional (FN) de extrema derecha, la cual comenzó a mover el equilibrio existente en el espectro de la derecha. El sistema proporcional introducido sancionó, por un lado, la ruptura producida en la izquierda, volviendo obsoletas la segunda vuelta y la "disciplina republicana" antes necesaria; por otro lado, era de prever que, ahora, los electores del FN ya no estarían forzados a dar su voto (voto útil) en la segunda vuelta al candidato de la derecha "tradicional" que aparecía con más posibilidades de éxito. La representación proporcional quitaría importantes votos a la coalición del RPR y UDF y con esto pondría en peligro una posible mayoría absoluta. Un gobierno de la derecha dependería de la tolerancia o incluso de la colaboración de la izquierda.

La crítica lanzada desde la derecha y de la izquierda contra la implantación de la representación proporcional abarcaba el cálculo táctico de los socialistas y de Mitterrand, quienes, sin mayores prejuicios, habían incluido en sus cálculos, como factor, a la extrema derecha.

La crítica también se dirigía contra las consecuencias eventuales

que tendría la representación proporcional en el sistema de partidos: así se evocó el fantasma de la IV República con su atomización del sistema de partidos y el impedimento de formación de claras mayorías de gobierno. Grupos centristas pequeños, hasta ahora rígidamente obligados a formar alianzas, podrían presentar sus propias listas; ps y UDF, hasta ahora principales destinatarios en la búsqueda de alianzas, se podrían separar y dar paso a una serie de partidos pequeños. Declaraciones claras sobre los programas y las decisiones de coalición, que inevitablemente debían hacerse antes de las elecciones por la necesidad de formar alianzas, podrían hacerse —de forma oportunista— después de las elecciones, y los partidos pequeños obtendrían como el “fiel de la balanza” un *bargaining power*, que sobrepasaría la importancia numérica de estos partidos.

Esta crítica refleja la idea de la existencia de dos bloques ideológicos e institucionales en la V República. Ella no tiene en cuenta que, desde comienzos de los años setenta, en Francia también se han desarrollado nuevos grupos de electores con opciones políticas ideológicamente poco esbozadas y variables, que se colocan en el centro del espectro político, posición que no existe institucionalmente (Leggewie, 1986, pp. 50 ss). Para esta “posición”, hasta ahora, no se ha podido encontrar una respuesta ni siquiera a través de coaliciones, ya que los electores de este centro han tenido que ser incorporados en el rígido esquema bipolar existente. Sin embargo, éste es un hecho visible, desde el punto de vista de la sociología electoral, tanto en la derrota del partido de clases PCF como en el triunfo de los socialistas en 1981.

Los socialistas se sirvieron precisamente de esta reserva electoral, que luego perdieron parcialmente debido a su política, ya que los votos de estos electores no significaban la legitimación para formar una unión de izquierda ni para llevar adelante una política socialista. Finalmente, la crítica contra la representación proporcional fue refutada, sobre todo, debido a tres factores: la concreción del sistema electoral, la capacidad de adaptación de los partidos y el resultado electoral del 16 de marzo de 1986.

El nuevo sistema proporcional tuvo tres cualidades para fomentar la formación de mayorías (Knapp, 1986, pp. 90 ss), a las cuales se adaptaron tanto los partidos como el electorado, según el antiguo sistema de mayoría: los 577 escaños totales (antes 491) fueron asignados exclusivamente en más de 100 circunscripciones electorales de diferentes tamaños (100 departamentos, la ciudad de París; territorios de ultramar). Por cada 108 000 habitantes se atribuía un escaño, cada departamento obtenía un mínimo de dos escaños. En la práctica casi las dos terceras partes de todos los departamentos alcanzaron sólo en-

tre dos y cinco escaños. De ese modo tienen el 36.8% del total de los escaños por asignar (refiriéndose a Francia sin contar a los 22 diputados de los territorios de ultramar). Por otra parte, alcanzaron sólo el 14.6% de los departamentos entre 10 y más escaños; así tuvieron el 34.6% de los diputados. Esto tuvo como consecuencia que la barrera legal del 5% introducida —el segundo elemento para la formación de mayoría— realmente sólo fue efectiva en pocos departamentos. En todos los restantes, los partidos tuvieron que alcanzar 10% y más de los votos para lograr un escaño. El tercer elemento, el cual produjo un efecto desproporcional del sistema electoral, fue el empleo del procedimiento del cociente electoral simple para la conversión de votos en escaños, con lo cual se asignaron escaños restantes según el promedio mayor. Ese procedimiento favorece a los partidos más fuertes en votos en perjuicio de los partidos pequeños, con lo cual la distorsión disminuye, cuando se va aumentando el tamaño de la circunscripción, es decir, cuando se aumenta el número de los escaños por asignar (véase figura 2). En total, la desventaja de los segundos y terceros partidos más fuertes en cantidad de votos, así como de los otros partidos pequeños, fue muy inferior a la obtenida con el sistema de mayoría absoluta (véase cuadro 28).

La adaptación de los partidos consistía en la presentación de listas comunes y, por lo tanto, listas más grandes. Particularmente, el RPR y el UDF utilizaron la posibilidad de candidaturas comunes y las presentaron en dos tercios de todos los departamentos, especialmente en los pequeños. En los 33 departamentos (sin los territorios de ultramar), en los cuales cada uno presentó una lista propia, fueron asignados 283 escaños, es decir, más del 50% de la totalidad de los escaños.

En aquellas circunscripciones electorales donde el efecto desproporcional fue considerable, en perjuicio de las listas pequeñas, la derecha pudo equilibrar la desventaja del sistema que tenía frente al PS; en las circunscripciones electorales grandes, donde el sistema proporcional produjo todos sus efectos, las listas comunes no fueron necesarias desde el punto de vista de la sistemática electoral.

A pesar de la proliferación de partidos y de candidatos (807 listas de departamentos, casi 700 candidatos, tres fuerzas políticas nuevas a nivel nacional), finalmente sólo llegaron cinco partidos al parlamento.

El sistema electoral y la necesidad de adaptación ejercieron, claramente, un efecto "centrípeto". El RPR/UDF y el PS ganaron juntos el 84% de los escaños con el 72% de los votos y con esto fueron favorecidos con una sobreproporción frente al FN y al PCF (véase cuadro 28). Un retorno a la IV República no tuvo lugar, pues tampoco los partidos centristas experimentaron una reanimación.

El cálculo político que Mitterrand y los socialistas habían relacionado con la introducción de la representación proporcional, en gran parte se realizó: las pérdidas de los socialistas se mantuvieron en un límite, con el 31.04% de los votos lograron el 35.88% de los escaños, y se mantuvieron como el partido más fuerte en el orden nacional. Esto ya se había manifestado en las últimas encuestas anteriores a la elección. La mayoría de la coalición de gobierno fue estrecha, dependió de los votos de algunos diputados centristas, pero no quiso entrar en una coalición con el FN. Los intentos por caracterizar al sistema proporcional de 1986 como una ruptura o como un cambio dentro del sistema de partidos de la V República son cuestionables al analizar la composición del parlamento. La bipolaridad del sistema de partidos francés no fue interrumpida.

La ruptura dentro de la izquierda se había producido ya antes; la representación proporcional sólo hizo que los socialistas pudieran dirigir su campaña electoral en la segunda vuelta sin considerar una alianza. Por otra parte, tal coalición perdería, de todos modos, cada vez más importancia, en vista del continuo declive estructural del PCF, de tal forma que la "simplificación" de la izquierda en favor de los socialistas es un proceso que transcurrirá independiente de los respectivos sistemas electorales, que incluso podría ser acelerado por el sistema electoral mayoritario. Así, la constelación actual presenta una forma de sistema con cuatro bloques con una creciente agregación del electorado alrededor del centro-izquierda y del centro-derecha. Allí se observa tanto en el bloque de la derecha como en el de la izquierda, respectivamente, una dispersión de moderados y extremistas (PCF-FN); el consenso en el centro abarca cerca de tres cuartos del electorado. Entonces, en comparación con 1981, se puede hablar de un bipolarmismo moderado que corresponde más bien a una sociedad más moderada y más orientada hacia la obtención de consenso. La base empírica para las reflexiones sobre el desarrollo del sistema de partidos francés bajo la representación proporcional se deshizo, ya que en el otoño de 1986 el gobierno de Chirac retornó al tradicional sistema de mayoría. Al mismo tiempo, se realizaron cambios decisivos en la distribución de las circunscripciones, la que desde 1958 no había sido adaptada a los cambios demográficos y por eso, en gran medida, era injusta (Salmon, 1986, p. 27).

La distribución de las circunscripciones electorales fue objeto de la *perversión démographique* (Salmon, *ibid*), es decir, del *arbitraire*. Un grupo de diputados socialistas impugnó ante el Tribunal Constitucional el *découpage* de 47 departamentos (*Le Monde* 30.10.1986). Las simulaciones hechas sobre la base de los resultados electorales de marzo de

1986 —cuyo valor informativo, sin embargo, es relativo, ya que los mismos sistemas electorales influyen en el comportamiento electoral— permitieron reconocer claras ventajas de la nueva distribución de circunscripciones para la coalición de gobierno —particularmente para el RPR frente a los otros partidos, en comparación con las elecciones de 1986. Tanto así, que los intereses que guiaron el *découpage* han sido interpretados más bien como políticos que como demográficos.

CUADRO 28. *Votos y escaños en las elecciones de 1986 para la Asamblea Nacional francesa según la representación proporcional*

	% Votos	% Escaños	A	Index (Votos = 100)
PCF	9.8	6.1	-3.7	66
PS/MRG ¹	32.6	37.4	+4.8	115
UDF	8.3	22.5	48.0	+7.0
RPR-UDF	21.5	25.5		
RPR	11.2	25.5		
Diverse Droite	3.9	2.4	-1.5	61
FN	9.6	6.1	-3.5	63

¹ Los datos incluyen los votos y escaños de otras listas de la izquierda (socialistas disidentes y radicales) y de la *Union de la Gauche* de Martinica de donde proceden dos diputados socialistas.
Fuente: Di Virgilio, 1986, p. 136.

CUADRO 29. *Resultados en escaños de las elecciones a la Asamblea Nacional francesa 1986 y simulación según la representación por mayoría absoluta*

Partido	1981	1986	1986 Simulation ¹
PCF	44	35	9
PS	285	216 ²	203
Izquierda (en total)	329	251	212
UDF	63	129	
RPR	88	148	
Otras derechas	11	14	
Derecha (en total)	162	291	358
FN	-	35	7
Diputados (total)	491	577	577

¹ Según *Liberation* del 18 de marzo de 1986.

² PS + Radicales + Div. Gauch.

Fuente: *Le Monde*, "Dossiers et Documents"; Levy/Machin, 1986, p. 284.

Las elecciones del 5/12 de junio de 1988 y del 21/28 de marzo de 1993 tuvieron el efecto habitual del sistema por mayoría absoluta. Los partidos pequeños, a los extremos del sistema de partidos, fueron diezmados: en 1988 los comunistas alcanzaron con el 11.3% de los votos el 4.7% de los escaños. La extrema derecha, el FN, con 9,8% de los votos, sólo el 0.2% de los escaños. Mientras que en 1988 los socialistas perdieron la mayoría absoluta en el Parlamento (compárese cuadro 27), ésta fue alcanzada fácilmente por la derecha (UDF/RPR) en 1993, diezmando así a los socialistas.

ALEMANIA: REPÚBLICA DE WEIMAR
(REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PURA)

El tipo "representación proporcional pura" correspondió a la conceptualización de representación proporcional que se había desarrollado, dentro del movimiento por la representación proporcional, en las décadas finales del siglo XIX y principios del siglo XX. La proporcionalidad pura representaba el ideal aspirado. En algunos países se organizó, paso a paso, la relación entre votos y escaños de manera permanente (más) proporcional. En otros países se formó de un solo golpe el sistema electoral según las nuevas concepciones. Entre estos países se incluye la Alemania de 1918.

Más tarde, después de las primeras experiencias con la representación proporcional pura, y en conjunción con el análisis sobre la caída de las democracias, el objetivo de una proporcionalidad lo más exacta posible perdió importancia para la formación institucional de sistemas electorales. Siguiendo los criterios funcionalistas de gobiernos parlamentarios se han efectuado "correcciones" en el sistema de representación proporcional. Sólo en pocos países se prosiguió eligiendo según un sistema proporcional puro. Sin embargo, a nivel de la discusión sobre sistemas electorales, la representación proporcional pura siguió como modelo alternativo al sistema de mayoría relativa.

En la Asamblea Nacional de Weimar apenas se discutió sobre el sistema electoral. Todos los partidos coincidían en que únicamente la representación proporcional podía poner fin a la enorme falsificación de la voluntad del electorado que, durante el Imperio, se producía a consecuencia de la distribución desigual de las circunscripciones y la que se consideraba como inherente al sistema de mayoría absoluta. La representación proporcional se veía como una manifestación lógicamente consecuente de la democracia parlamentaria (véase Schäfer 1967, pp. 174 ss).

Únicamente Friedrich Naumann se pronunció por el sistema de mayoría relativa; según él, la consecuencia del sistema proporcional significa la imposibilidad del sistema parlamentario de gobierno; el sistema parlamentario y la proporcionalidad se excluyen mutuamente. Con todo, los artículos 17 y 22 de la constitución preveían la representación proporcional para las elecciones legislativas nacionales, de los *Länder* y municipales. Contra el método D'Hondt, en la forma en que se aplicó en 1919, habría que señalar, desde el punto de vista del legislador constitucional, que dejaba demasiados votos restantes y que permitía desviaciones excesivas entre el porcentaje de votos y el de escaños. De hecho, el USPD, con un porcentaje de votos del 7.6%, únicamente había obtenido el 5.2% de los escaños; por este motivo, con el método automático y sus tres procedimientos de atribución, se implantó un método de escrutinio que se aproxima al extremo del "ideal de la representación 'proporcional' auténtica y que emplea todos [los] votos restantes, hasta dejar una cantidad insignificante" (Erdmannsdörfer, 1931, p. 171).

El sistema proporcional del método automático

Lo característico del método automático es que un partido recibe un escaño al alcanzar un número determinado de votos. En Weimar, cada partido recibía un escaño por cada 60 000 votos. Los votos restantes en las 35 circunscripciones se juntaban en una unión de circunscripciones (2 a 3 circunscripciones) en la cual se atribuía nuevamente un escaño por cada 60 000 votos. En el tercer momento de atribución, los votos restantes, procedentes de las uniones de circunscripciones, volvían a sumarse en el plano nacional. No obstante, en este último reparto de escaños únicamente participaban las propuestas electorales centrales del Reich de aquellos partidos que ya hubieran alcanzado un escaño en la primera o segunda distribuciones. De nuevo se atribuía un escaño cada 60 000 votos, así como a todo resto superior a los 30 000 votos (de aquí que no hubiera un número fijo de escaños en el Reichstag).

El número de miembros del parlamento varió, correspondientemente, con la relación entre electorado y participación entre 459 (1920) y 647 (1933).

Efectos de la representación proporcional pura

Si bien es cierto que con el método automático se hacía posible la máxima congruencia entre votos y escaños, en las elecciones al Reich-

stag se producía una cantidad relativamente elevada de votos no empleados que, en parte, era mayor a la que se produjo en el reparto de escaños para la Asamblea Nacional, realizado por el método D'Hondt. Esta cantidad alcanzó su punto más alto en las elecciones de 1924/I con 1 171 186 votos, y en las de 1928, con 1 548 762. Este resultado era una consecuencia del fraccionamiento creciente de los partidos, que no aparecía contrarrestado por el sistema proporcional. Como no había ninguna fuerza que obligara a la concentración y toda tendencia política —por escaso que fuera el número de sus seguidores— estaba segura de contar con algún escaño, aumentaba de continuo tanto la cantidad de partidos que participaban en las elecciones como la cantidad de partidos parlamentarios. Si en las elecciones a la Asamblea Nacional, en 1919, 19 partidos presentaron listas, esta cifra se elevó ya a 24 en las elecciones al primer Reichstag en 1920, alcanzó 29 en mayo de 1924 y llegó al máximo en las elecciones de 1928 y 1932/I, con 35 y 42 listas de partido, respectivamente. En las elecciones de marzo de 1933, que ya se celebraron bajo la presión de los nacionalsocialistas, tomaron parte todavía 15 partidos. A pesar del sistema proporcional puro, la mayoría de los partidos que presentaban listas de candidatos no alcanzaba representación parlamentaria. Así, en las elecciones de 1920, de los 24 partidos presentados, 10 consiguieron escaños; en 1924/I, de 29 “únicamente” 12; 1924/II: de 27, 11; 1928: de 35, 15; 1930: de 32, 15; 1932/I: de 42, 14; 1932/II: de 36, “sólo” 13. Esta situación, sin embargo, no es tan paradójica como parece. La re-

CUADRO 30. *Resultados de las elecciones al Reichstag entre 1919 y 1933*

Año	Participación electoral	KPD	USPD	SPD	DDP	Centro	BVP	DVP	DNVP	NSDAP	Otros partidos
1919	83.0	—	7.6	37.9	18.5	19.7	—	4.4	10.3	—	1.6
1920	79.2	2.1	17.9	21.7	8.3	13.6	4.4	13.9	15.1	—	4.0
1924 (may.)	77.4	12.6	0.8	20.5	5.7	13.4	3.2	9.2	19.5	6.5	8.6
1924 (dic.)	78.8	9.0	0.3	26.0	6.3	13.6	3.7	10.1	20.5	3.0	7.5
1928	75.6	10.6	0.1	29.8	4.9	12.1	3.1	8.7	14.2	2.6	13.9
1930	82.0	13.1	—	24.5	3.8	11.8	3.0	4.5	7.0	18.3	14.0
1932 (jul.)	84.1	14.3	—	21.6	1.0	12.5	3.2	1.2	5.9	37.3	3.0
1932 (nov.)	80.6	16.9	—	20.4	1.0	11.9	3.1	1.9	8.3	33.1	3.4
1933 (mar.)	88.8	12.3	—	18.3	0.9	11.2	2.7	1.1	8.0	43.9	1.6

Fuente: Vogel/Nohlen/Schultze, 1971, pp. 296 ss.

presentación proporcional pura estimula la constitución de partidos políticos cuyo fracaso cuantitativo está programado de antemano en medida mucho mayor que en otros sistemas electorales que contienen o imponen ciertas barreras.

Como la representación proporcional pura aparecía unida con la lista cerrada y bloqueada, los aparatos de los partidos alcanzaron una importancia creciente en el campo de la campaña electoral —especialmente porque la designación de candidatos se hacía de modo centralizado; existía, además, la posibilidad de presentar una candidatura en varias listas— así como una gran influencia sobre las fracciones parlamentarias y sobre los diputados. Los requisitos que se exigían a los candidatos cambiaron de modo radical (véase Bracher, 1964, p. 64 ss). Lo decisivo era ahora la confirmación por parte de la burocracia del partido ya que, al cabo de un ascenso continuado dentro de la organización del partido, solía haber un lugar en la lista de ese partido en las elecciones legislativas. Otra consecuencia de las listas cerradas y bloqueadas era que los partidos tenían muy en cuenta, a la hora de componer las listas, los distintos intereses de grupos que los apoyaban. Además de los partidos de interés también formaban parte del Reichstag —y dentro de los partidos políticos— fuertes grupos de las asociaciones económicas.

El sistema electoral y especialmente la lista cerrada y bloqueada obligaron a todos los partidos a efectuar el salto desde los partidos de notables hasta partidos de afiliados, a disciplinar a su dirección central y a construir un aparato partidista eficaz. El modelo para todos los partidos fue el esquema de organización del SPD, establecido ya antes de la primera Guerra Mundial, con su característica jerárquica de partido, su sólido aparato, así como la división en grupos locales, agrupaciones locales y de circunscripción, asociaciones de distrito, provinciales y de *Land* y la organización del Reich. Esta estructura, que se había probado durante la revolución y que, en las elecciones de 1919 a la Asamblea Nacional, había favorecido considerablemente al SPD en relación con los demás partidos, resultó ser un factor de estabilización intrapartidista frente a las escisiones del USDP y el KPD, especialmente durante los primeros años de la República de Weimar. No obstante, el “carácter [...] sólidamente burocrático” (Bracher, 1964, p. 73) del partido redujo notablemente su capacidad de maniobra, dificultó su adaptación al cambio de las circunstancias y, con ello, fue el causante principal de que el partido no adoptara una actitud interna clara con respecto al sistema parlamentario. La influencia excesiva de los aparatos de los partidos hizo que, ya en los años veinte, se considerara la posibilidad de la reforma del sistema electoral en el sentido de vincular

la candidatura personal a la proporcionalidad (véase, por ejemplo, Bornemann ZfP, 1931). Ésta es la idea que luego se realizó en la Constitución de Bonn (véase *infra*, “La representación proporcional personalizada”, p. 200).

*Tesis sobre la culpabilidad de la representación proporcional
en la caída de la República de Weimar*

La representación proporcional pura contribuyó, sin duda alguna, al fraccionamiento del sistema de partidos. No obstante, la tesis de que la radicalización del electorado así como el ascenso del nacionalsocialismo son, principalmente, una consecuencia del sistema electoral y de que el sistema de mayoría relativa hubiera podido evitar esta situación, concede excesiva importancia a la función del sistema electoral e ignora casi por completo las circunstancias básicas socioeconómicas e históricas de la República de Weimar. Al margen de F. A. Hermens y de su escuela, prácticamente nadie defiende hoy esta tesis. Manifestaciones como las de Günther Willms (1986) referente a “la omisión total de un hecho[...], el cual tuvo una importancia determinante para el fracaso del gobierno parlamentario y ligado a ello para el ascenso de Hitler[...] la introducción de la representación proporcional” (véase p. 188) justifican un consenso alcanzado en la ciencia y la política. Contra la tesis de la culpabilidad está justificado el reproche de la monocausalidad, aparte de ser evidente que la estructura heterogénea del sistema de partidos aparecía condicionada por una serie de factores de los que la representación proporcional era antes un efecto que una causa. La constitución del sistema multipartidista se debió, sobre todo, al desarrollo político del Imperio que había conducido a un particularismo de partidos con intereses ideológicos, sociales y económicos distintos; también se debió a la crítica situación económica, que provocó la radicalización del comportamiento electoral, suscitando el surgimiento de diversos partidos de intereses. Además, tanto la “prolongada escisión social y confesional de la sociedad alemana” (Bracher, 1964, p. 35), como el comportamiento antirrepublicano de amplias capas de la población y los partidos radicales que la representaban, contribuyeron a la inestabilidad del sistema de partidos.

REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA:
(REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PERSONALIZADA)

El *Bundestag* alemán viene eligiéndose invariablemente desde 1949 “según los principios de una representación proporcional vinculada a la elección personal” (Ley electoral, párrafo 1). El sistema electoral se cuenta entre las numerosas soluciones de compromiso a que tuvo que llegar el Consejo Parlamentario durante las deliberaciones sobre la Ley Fundamental. Lo provisorio resultó ser muy estable, incluso sobrevino la unificación de Alemania. Por otra parte, representa una innovación muy válida en el campo de la sistemática total.

Contrariamente a lo que sucedió en la Asamblea Nacional de Weimar, todos los partidos del Consejo Parlamentario estaban convencidos de que el sistema electoral determinaría, de modo decisivo, la funcionalidad del sistema parlamentario. Por ello nadie propuso implantar de nuevo la representación proporcional de estilo weimariano. No obstante, la mayoría de la Comisión de Derecho Electoral del Consejo Parlamentario también rechazó el sistema de mayoría relativa propuesto por la CDU/CSU. La Comisión consideraba que su tarea consistía, únicamente, en crear un sistema electoral que (de acuerdo con la terminología predominante) contuviera elementos de la representación proporcional y de la representación por mayoría y que debía estar configurado de tal modo que contrarrestara con eficacia un fraccionamiento posible de los partidos. La propuesta de compromiso presentada por el SPD sobre estas bases consiguió el voto de los partidos pequeños cuya existencia peligraba, en caso de adoptarse el sistema de mayoría relativa; según la propuesta del SPD, una parte de los diputados sería elegida por mayoría relativa en circunscripciones uninominales, aunque el porcentaje final de los escaños había de determinarse por un método de distribución proporcional.

*La representación proporcional personalizada
y las reformas electorales 1949-1985*

Este sistema de la representación proporcional “personalizada” (que se ha venido empleando de modo similar, aunque con muchas variantes, en las elecciones a los *Landtage* de los *Länder*, intenta combinar la fórmula decisoria mayoritaria con el principio de la representación proporcional, puesto que aplica la fórmula decisoria mayoritaria para la mitad de los diputados y en escala de circunscripciones uninominales, mientras que para la distribución de la totalidad de los escaños

(incluyendo a los escaños uninominales) rige la representación proporcional como fórmula decisoria y principio de representación.

La cantidad de diputados fue originariamente de 400, pero aumentó desde 1961 a 496 (más 22 diputados por Berlín). Primero existieron 242 circunscripciones electorales, y desde 1961 eran 248. En 1949 cada elector tenía únicamente un voto, pero desde la reforma de la Ley electoral de 1953, dispone de dos votos: uno primero para la elección directa de un diputado en las circunscripciones por mayoría relativa, y un segundo para votar por una lista cerrada y bloqueada de partido a escala de *Land*. Para calcular el número de escaños que corresponde a los partidos, sin embargo, se toman únicamente en consideración el porcentaje de votos de los partidos a escala de *Land* y, desde la reforma de la Ley electoral, de 1956, a escala nacional. El elemento decisivo, por lo tanto, es la proporcionalidad. El segundo voto determina cuántos diputados envía cada partido al *Bundestag*.

Para la atribución de escaños (y con la excepción de los partidos de minorías nacionales), únicamente se toma en consideración a aquellos partidos que hayan obtenido el 5% de los votos o una cantidad determinada de escaños en las circunscripciones. La cláusula de barrera —que fuera introducida originariamente en la ley electoral a instancias de los primeros ministros de los *Länder* (véase Lange, 1975, p. 395 ss)— se intensificó notablemente en 1953 y 1956. Mientras que, en las elecciones al *Bundestag*, en 1949, los partidos sólo precisaban haber alcanzado el 5% de los votos en uno de los *Länder* de la federación (o un escaño directo), a fin de poder participar en la distribución de escaños, desde 1953 tienen que alcanzar la barrera en totalidad del territorio federal. En 1956 se elevó a tres el número de escaños necesarios.

El número de escaños que le corresponde a cada partido es determinado mediante una doble utilización del procedimiento de conversión de votos en escaños (hasta 1983: D'Hondt, luego Hare/Niemeyer). En una primera operación se comprueba el número de escaños que corresponde a cada partido en el *Bundestag*. Para esto se suman los segundos votos obtenidos por lista de *Land* por cada partido a nivel nacional (hasta 1956: sólo a nivel de *Land*). Con base en este número total de votos se aplica el método antes mencionado para determinar el número de escaños que corresponde a cada partido. En la distribución de los escaños participan sólo los partidos que hayan superado la barrera legal. Posteriormente, en una segunda operación se aplica nuevamente el método Hare/Niemeyer (hasta 1983 D'Hondt) para repartir los escaños ya asignados a cada partido a nivel nacional entre sus distintas listas de *Land*. Una vez determinado el número de escaños

que corresponden a cada partido en cada *Bundesland*, se sustraen los escaños obtenidos en las circunscripciones (mandatos directos) de cada *Bundesland*. Es decir, que éstos se restan del número de escaños obtenidos a nivel nacional (evitando la doble asignación de escaños) los escaños restantes se adjudican a los candidatos de las listas *Land*. Si el número de escaños conseguido por un partido, en la circunscripción con los primeros votos, sobrepasa la cantidad que le corresponde a la lista de *Land* por los segundos votos, el partido conserva estos escaños sobrantes, aumentándose, transitoriamente, el número total de diputados en el *Bundestag*. Una igualación proporcional, como se da en el caso de los escaños sobrantes, en algunos *Länder* (Baden, Württemberg, Berlín, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) no se da, en cambio, a nivel nacional.

Los escaños sobrantes, sin embargo, no conducen a la anulación del sistema proporcional; así por ejemplo, no distorsionan la relación entre votos y escaños en el parlamento. El FDP y los verdes no son perjudicados por el hecho de no poder lograr escaños directos en la circunscripción. En la práctica se produce apenas una diferencia si el diputado ha logrado su escaño en la circunscripción (directo) o por la lista de *Land*; por lo general, los candidatos de la circunscripción están también relativamente bien ubicados en la lista *Land*.

CUADRO 31. *Reformas del sistema electoral para la elección del parlamento alemán (Bundestag)*

Año	Relación escaños de circuns./Lista	Nº de votos	Aplicación de barrera legal del 5%	Nº de escaños directos requeridos	Nivel de cómputo de votos	Método de cómputo
1949	60/40	1	Land	1	Land	D'Hondt
1953	50/50	2	Bund	1	Land	D'Hondt
1956	50/50	2	Bund	3	Bund	D'Hondt
1985	50/50	2	Bund	3	Bund	Hare/Niemeyer

Los datos en cursivas señalan cuándo han sido introducidos los actuales (1994) elementos válidos del sistema electoral.

La introducción del método Hare/Niemeyer decidida por el *Bundestag* en 1985 para la asignación de los escaños entre los partidos significó un ligero cambio en beneficio de los partidos más pequeños, el FDP y los verdes (véase "El sistema de proporciones matemáticas", p. 73). El cuadro 32 muestra en la distribución de los escaños en el *Bundestag*

tras las elecciones de 1983 que en la aplicación del método Hare/Niemeyer los dos partidos pequeños hubieran alcanzado un escaño más respectivamente que con el método realmente empleado. Surge también del cuadro que la aplicación del método D'Hondt, en el caso de Hamburgo y Bremen, condujo a un exceso de escaños, el cual se hubiera evitado aplicando el método Hare/Niemeyer.

Desarrollo del sistema de partidos y el factor sistema electoral

Para evaluar los efectos del sistema electoral en el sistema de partidos, trataremos aquí del desarrollo electoral en la República Federal de Alemania desde 1949. En primer lugar, las elecciones para el *Bundestag* de 1949, en comparación con elecciones anteriores para los *Landtage*, mostraron un fraccionamiento creciente de los partidos que se intensificó aún más en las siguientes elecciones a los *Landtage*. Surgieron así aproximadamente 30 partidos nuevos. En las elecciones de 1949, de 15 partidos que habían presentado lista o candidatura individual, 10 lograron escaños parlamentarios. El peligro de que se formara un sistema multipartidista heterogéneo, orientado fundamentalmente por motivos ideológicos, sociales y económicos, se puso de manifiesto en los éxitos electorales de los partidos recién fundados. Así, por ejemplo, el Partido Bávaro (BP) y el Partido Alemán (DP) alcanzaron un considerable éxito electoral aunque regionalmente limitado.

Con las elecciones al *Bundestag* en 1953 se inició el proceso de concentración del sistema de partidos. En 1953 sólo seis de 17 partidos obtuvieron escaños, y en 1957 de 14 partidos sólo cuatro consiguieron representación parlamentaria. Desde 1961, en todas las elecciones posteriores hasta 1983, obtuvieron escaños parlamentarios sólo tres partidos: CDU/CSU, SPD y FDP. En 1972 y 1976 reunieron, los tres, juntos el 99.0 y 99.1%, respectivamente, de los segundos votos válidos.

El proceso de concentración hacia un sistema de partidos con dos polos, aunque no bipartidista, se produjo en dos fases: en la primera, se dio una concentración del comportamiento electoral de los sectores burgueses hacia la CDU/CSU, partidos que constituyen un mismo grupo (fracción) en el parlamento, y que incluso alcanzaron la mayoría absoluta de votos en 1957. Esa concentración del electorado hizo que el sistema de partidos se caracterizara, hasta mediados de los años sesenta, por una asimetría estructural en beneficio del partido popular (*Volkspartei*) burgués. En una segunda fase, con la transformación del SPD en partido popular (*Volkspartei*, impulsada en la reunión

CUADRO 32. *Composición del X parlamento alemán
utilizando diferentes procedimientos de cómputo*

<i>Estados Federados l.c.(Lander)</i>	<i>Partidos</i>										
	<i>SPD</i>		<i>CDU</i>		<i>CSU</i>		<i>FDP</i>		<i>Verdes</i>		
	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	
Territorio Federal (sin Berlín)	191	190	191	190	53	53		34	35	27	28
Schleswig- Holstein	9	9	10	10	-	-		1	1	1	1
Hamburgo	6 ¹	7	5	5	-	-		0	1	1	1
Nieder- sachsen	26	26	29	28	-	-		4	4	4	4
Bremen	2 ¹	3	2	2	-	-		0	0	0	1
Nordrhein- Westfalen	63	61	65	65	-	-		10	9	8	8
Hessen	20	19	21	21	-	-		4	4	3	3
Rheinland- Pfalz	12	12	16	16	-	-		2	2	1	1

<i>Estados Federados l.c.(Lander)</i>	<i>Partidos</i>									
	<i>SPD</i>		<i>CDU</i>		<i>CSU</i>		<i>FDP</i>		<i>Verdes</i>	
	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Hare/ Niemeier</i>
Baden- Württemberg	23	23	39	39	-	-	7	7	5	5
Bayern	26	26	-	-	53	53	6	6	4	4
Saarland	4	4	4	4	-	-	0	1	0	0

¹ La aplicación del método D'Hondt en los casos de Hamburgo y Bremen, donde se eligieron siete y tres candidatos directos del SPD respectivamente, produjo exceso de escaños.

Fuente: E. Bornsdorf, *Ein neues Verfahren zur Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate*, en: ZParl I, 1987, p. 225.

del partido de 1959 en Bad Godesberg), éste pudo ganar votos especialmente entre los electores de las llamadas "nuevas clases medias". Esto condujo a la eliminación del desequilibrio en el sistema de partidos y, luego de la participación en el gobierno a través de la Gran Coalición 1966-1969, al cambio de poder político tras las elecciones de 1969.

Esta evolución culminó en las elecciones de 1972 al *Bundestag* cuando, por primera vez, el SPD superó en números de votos a la CDU/CSU. En las siguientes elecciones la CDU/CSU retomó su lugar como el partido más fuerte en votos y se desarrolló a nivel de los *Länder* tanto que, en los años setenta, se distinguió una situación estacionaria (una mayoría social-liberal en el plano federal y una mayoría CDU/CSU a nivel de los *Länder*), la cual se disolvió por el cambio de la coalición del FDP en 1982. Con el éxito de los verdes (*Die Grünen*) en las elecciones de 1983, en las que se confirmó la coalición CDU/CSU/FDP, se inició un proceso de desconcentración, el cual es difícil de pronosticar en sus consecuencias a largo plazo, pero sobre el cual por lo menos desde "la consolidación del cambio" mediante las elecciones de 1987, se pueden hacer algunas afirmaciones a mediano plazo.

En general, se puede decir que el sistema de partidos de la República Federal de Alemania se ha establecido, entre tanto, como un sistema bipolar de cuatro partidos, aunque con una asimetría estructural, en el cual aparecen dos situaciones que se perciben como ideológicamente opuestas: la CDU/CSU/FDP por un lado, y SPD y verdes por otro. Opciones para coaliciones así como variaciones del electorado sólo se ven dentro de los dos bloques, dentro de los cuales, en efecto, aumenta también la predisposición del electorado para el cambio de uno a otro partido. En las elecciones de 1987, se presentó esa movilidad del electorado particularmente en dirección a los pequeños partidos que pudieron ganar votos de la "nueva clase media" liberada de la tradicional lealtad a un partido, tanto que el porcentaje conjunto de los votos de los dos partidos más grandes ya sólo fue el 81.3% (1983: 87.0%). Partiendo de la hipótesis de que las decisiones electorales, aun determinadas por los medios sociales, en el futuro y cuantitativamente, se reducen cada vez más, y se mantiene la situación de estructura bipolar del sistema de partidos —un nuevo cambio de coalición del FDP neutralizaría ese requisito—, podrían resultar perspectivas favorables para una segura inserción del FDP y de los verdes en el sistema de partidos.

La tendencia a la concentración en el comportamiento del electorado y en el sistema de partidos se produce mediante diferentes factores, entre los cuales el sistema electoral es sólo un factor entre otros.

Esa tendencia es, en primer lugar, una consecuencia del cambio social, el cual después de la segunda Guerra Mundial, particularmente por el “milagro económico” de los años cincuenta, produjo una homogeneidad social relativamente alta, y una diferenciación clara de los conflictos sociopolíticos. Entre las causas político-institucionales del proceso de concentración se destaca el predominio del ejecutivo sobre el parlamento, predominio que se deriva de la posición de relevancia que tiene el Jefe del Gobierno en el sistema de la “democracia de canciller” (*Kanzlerdemokratie*), la cual favorece las tendencias por reducir el contenido de las elecciones al *Bundestag* a un enfrentamiento entre los candidatos a canciller.

Además, hay que mencionar dos decisiones fundamentales de la política: la fundación de la CDU/CSU como gran partido interconfesional y las primeras elecciones al *Bundestag* con la formación consiguiente de un gobierno burgués (1949), bajo la dirección de la CDU/CSU, sin los socialdemócratas y, por lo tanto, orientado contra ellos. Las dos decisiones colaboraron a centrar los votos emitidos para el gobierno en el partido de Konrad Adenauer y para la oposición en el SPD. El proceso de concentración operó, por consiguiente, independientemente del sistema electoral, al igual que la desconcentración que se observa desde 1982: los verdes pudieron superar el obstáculo contenido en el sistema electoral, es decir, la barrera del 5%. Procesos de cambio de carácter estructural dentro de la sociedad, la pérdida de importancia de los clásicos clivajes o la formación de nuevos, respectivamente, pueden ser nombrados aquí en primera línea, como factores explicativos del cambio en el sistema de partidos.

Barrera legal

La barrera legal es seguramente, dentro de la representación proporcional personalizada, “el elemento” del que resulta el efecto concentrador más fuerte. Pero, a la vez, ha provocado los conflictos de opiniones más importantes. Sin duda, una cláusula de barrera legal está en contradicción con el principio de representación proporcional. Sin embargo, ha sido decidido por el Tribunal Constitucional, y señalado que una barrera legal del 5%, como límite máximo, aún sería compatible con el principio de la representación proporcional. La sentencia se apoya en argumentos funcionalistas. La capacidad funcional del sistema parlamentario fue considerada como más importante que los aspectos de una representación “justa”.

Respecto al sistema electoral debe considerarse lo siguiente: la dis-

CUADRO 33. Resultados de las elecciones al parlamento alemán
(Bundestag) 1949-1987 antes de la unificación

Bundestag	1949-53	1953-57	1957-61	1961-65	1965-69	1969-72	1972-76	1976-80	1980-83	1983-87	1987-90
Núm. de partidos presentados	16	17	14	9	11	13	8	17	15	13	21
Participación electoral (en%)	78.5	86.0	87.8	87.7	86.8	86.7	91.1	90.7	88.6	89.1	84.
Votos por correo (en%)	-	-	4.9	5.8	7.3	7.1	7.2	10.7	13.0	10.7	11.
1º votos nulos (en %)	3.1	3.4	3.0	2.6	2.9	2.4	1.2	1.2	1.3	1.1	1.
2º votos nulos (en %)	-	3.3	3.8	4.0	2.4	1.7	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9
Porcentaje de votos (a partir del 2º periodo electoral: 2º votos) de:											
• CDU/CSU	31.0	45.2	50.2	45.3	47.6	46.1	44.9	48.6	44.5	48.8	44.
• SPD	29.2	28.8	31.8	36.2	39.3	42.7	45.8	42.6	42.9	38.2	37.
• FDP	11.9	9.5	7.7	12.8	9.5	5.8	8.4	7.9	10.6	7.0	9.
• KPD	5.7	2.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• BP	4.2	1.7	-	-	-	0.2	-	-	-	-	0.
• DP	4.0	3.3	3.4	-	-	-	-	-	-	-	-
• Centro (<i>Zentrum</i>)	3.1	0.8	-	-	-	0.0	-	-	-	-	0.
• WAV	2.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• GB/BHE	-	5.9	4.6	-	-	-	-	-	-	-	-
• Verdes	-	-	-	-	-	-	-	-	1.5	5.6	8.
• Otros	5.1	2.6	2.3	5.7	3.6	5.4	0.9	0.9	0.5	0.4	1.
Esaños (en %) de:											
• CDU/CSU	34.6	49.9	54.3	48.4	49.4	48.8	45.4	49.0	45.5	49.0	44.
• SPD	32.6	31.0	34.0	38.1	40.7	45.2	46.4	43.1	43.9	38.8	37
• FDP	12.9	9.8	8.2	13.4	9.9	6.0	8.3	7.9	10.7	6.8	9.
• Otros	18.6	9.2	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.4	8.

**CUADRO 33. Resultados de las elecciones al parlamento alemán
(Bundestag) 1949-1987 antes de la unificación (concl.)**

<i>Bundestag</i>	<i>1949-53</i>	<i>1953-57</i>	<i>1957-61</i>	<i>1961-65</i>	<i>1965-69</i>	<i>1969-72</i>	<i>1972-76</i>	<i>1976-80</i>	<i>1980-83</i>	<i>1983-87</i>	<i>1987-90</i>
WAV	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
KPD	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derecha Nacional	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GB/BHG	-	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Verdes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28	44
— de éstos: dip. de Berlín	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
Independientes	4 ⁸	2 ⁹	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Schindler 1983, p. 460 ss.; Schindler 1987, p. 186 ss.

tribución del total de los escaños se produce, básicamente, en *una* circunscripción nacional. La barrera legal sustituye otros elementos que dificultan el acceso al parlamento, y es un equivalente funcional para una división del país en circunscripciones, entre las que se deben asignar todos los escaños.

En la discusión política acerca del sistema electoral, pero también en el análisis científico, es ligeramente sobredimensionado o subvaluado el efecto de la cláusula del 5%. Es seguro que la barrera legal no sólo evita el ingreso de partidos minúsculos en el parlamento, sino que también retiene al electorado de votar por los partidos pequeños que posiblemente no alcancen el 5% de los votos.

Sin embargo, el éxito de los verdes en 1983 quitó validez a la crítica que hasta entonces suponía que la barrera legal aislaría a los nuevos partidos del sistema de partidos. Por lo demás, respecto al FDP, cuyo porcentaje de votos oscila alrededor del 5%, se puede sostener la tesis de que, debido a la amenaza de la derrota que le ocasiona la barrera legal, recibe votos de electores que le son normalmente ajenos.

Voto doble

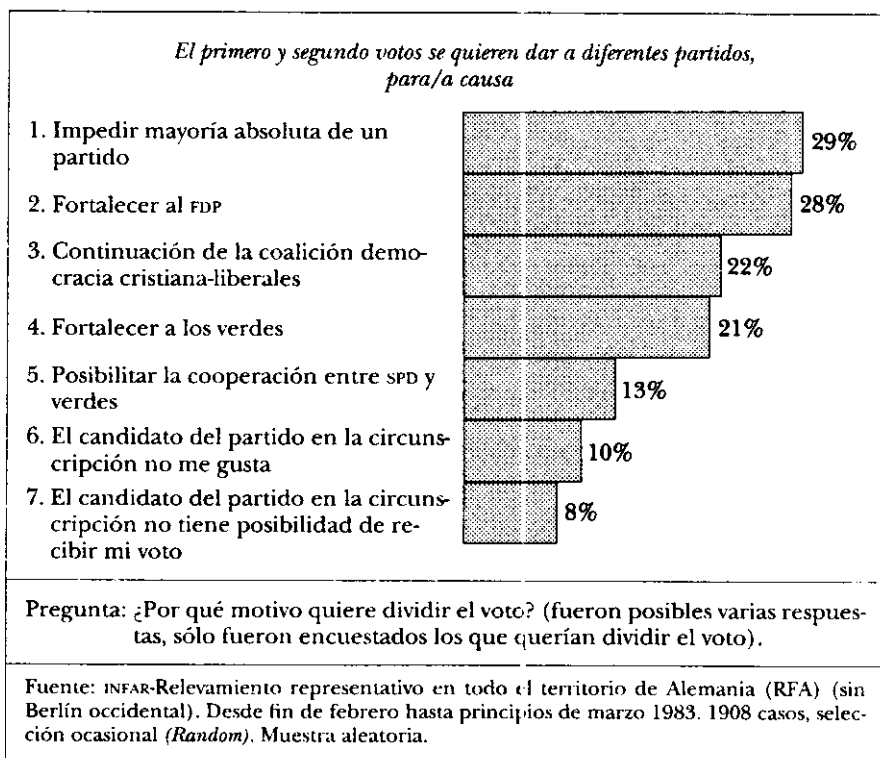
Con este tema pasamos a un elemento del sistema electoral de gran importancia política. Cada elector tiene dos votos, lo que permite un voto diferencial (*vote-splitting*), es decir, el elector puede dar su primer voto a un candidato de la circunscripción (candidatura individual), que no pertenece necesariamente al partido que elige con su segundo voto. El 90% de los electores no practican el *split vote*: eligen con el primer voto al candidato de la circunscripción y con el segundo voto la lista del *Land* del mismo partido. Sin embargo, el 10% de divergentes o que emiten un voto diferencial se comporta tácticamente y tiene una gran influencia en el resultado electoral. No es falso sostener que el *split vote* ayuda a determinar la formación de coaliciones de gobierno.

No obstante, no se han cumplido las expectativas de los mentores de la Constitución respecto a la elección de personas. En la democracia moderna, donde la formación de la voluntad política no se puede imaginar separada de los partidos políticos, las elecciones en circunscripciones uninominales, son ante todo, por un partido. De este modo, no es decisiva la persona o quién es el candidato, sino el partido por el que es candidato. La poca función que desempeña el voto por el candidato en la motivación para el voto diferencial lo muestra la figura 10.

En primer término está la intención de impedir la mayoría absoluta de un partido y lograr la formación de coaliciones políticas.

La frecuencia del *split vote* se diferencia, en primer lugar, según los partidos. En los partidos grandes, el voto diferencial es menor que en los partidos pequeños. Esta situación es demasiado habitual, por ello los candidatos uninominales de pequeños partidos no tienen posibilidades de ser elegidos directamente (véase cuadro 34); los electores que eligen un partido pequeño con el segundo voto, en buena parte quieren decidir también qué candidato gana el escaño de circunscripción. En la motivación del comportamiento electoral para la formación de coaliciones políticas se manifiesta también que la concordancia entre el primero y segundo votos por un partido grande se da últimamente cuando ese partido se encuentra en la oposición (véase cuadro 35).

FIGURA 10. *Fundamentos para la división del voto*



CUADRO 34. Cantidad de escaños de circunscripciones (uninominales)
por partido 1949-1987

Año	Total	CDU/CSU	SPD	FDP	Otros
1949	242	115	96	12	19 ¹
1953	242	172	45	14	11 ²
1957	247	194	46	1	6 ³
1961	247	156	91	-	-
1965	248	154	94	-	-
1969	248	121	127	-	-
1972	248	96	152	-	-
1976	248	134	114	-	-
1980	248	121	127	-	-
1983	248	180	68	-	-
1987	248	169	79	-	-

¹ Entre éstos DP: 11; DP: 5;

² DP: 10; Centro: 1;

³ DP

Fuente: Jesse, 1987b, p. 441.

CUADRO 35. Distribución de los primeros y segundos votos
entre los partidos 1953-1987

	CDU/CSU		SPD		FDP		Otros	
	primer voto	segundo voto	primer voto	segundo voto	primer voto	segundo voto	primer voto	segundo voto
1953	34.7	45.2	29.5	28.8	10.8	9.5	15.0	16.5
1957	50.3	50.2	32.0	31.8	7.5	7.7	10.2	10.3
1961	46.0	45.4	36.5	36.2	12.1	12.8	5.4	5.7
1965	48.8	47.6	40.1	39.3	7.9	9.5	3.2	3.6
1969	46.6	46.1	44.0	42.7	4.8	5.8	4.7	5.5
1972	45.4	44.5	48.9	45.8	4.8	8.4	1.0	0.9
1976	48.9	48.6	43.7	42.6	6.4	7.9	1.0	0.9
1980	46.0	44.5	44.5	42.9	7.2	10.6	2.3	2.0
1983	52.1	48.8	40.4	38.2	2.8	7.0	4.5	6.0
1987	47.7	44.3	39.2	37.0	4.7	9.1	8.4	9.6
Desviación media en %		+1.4		+1.35		-1.93		-0.44

Fuente: Jesse, 1987b, p. 441.

La orientación de la coalición dada por la división del voto se torna particularmente clara en el caso del FDP. Según con cuál de los partidos más grandes formen coalición los liberales, se comporta también la mayoría de los electores del FDP con sus segundos votos respecto a su primer voto. Por ejemplo, la proporción de la división del voto de los liberales en 1961, durante la coalición CDU/CSU-FDP, fue de 3:1 en favor de la CDU/CSU, en cambio, en 1972, durante la coalición de los socialdemócratas y liberales ésta fue de 6.7:1 en favor del SPD. Si se considera el primer voto del FDP como electores liberales fijos, lo que es problemático, el FDP sólo pudo sobrevivir en las elecciones al *Bundestag* anteriores mediante el llamado "voto prestado" del SPD o de la CDU para superar la barrera del 5% (en 1987 sólo el 2.57% de los electores dieron al FDP los dos votos, el 3.33% a los verdes; Jesse, 1987a, p. 240). Los cambios de coalición por parte del FDP producen el cambio del voto prestado. La importancia del voto diferencial para la coalición política se produce porque los electores que con el primer voto eligen uno de los dos grandes partidos, dan su segundo voto al pequeño partido que forma la coalición y con ello contribuyen a su subsistencia, la cual hace posible la mayoría en el parlamento. Por consiguiente, aquí se vinculan la división del voto y la barrera del 5% dentro de un marco que ayuda a determinar el comportamiento electoral de un electorado pequeño pero importante.

Los votos prestados desempeñan una gran función para la dinámica del sistema de partidos en Alemania para la formación de mayorías de gobierno y para la alternancia en el ejercicio de poder. Su importancia es, en el presente, comparable con la de los *marginal seats*, las circunscripciones "reñidas" (en las cuales la relación de mayoría puede cambiar) del sistema británico de mayoría relativa (compárese Nohlen, 1987).

Los argumentos en favor de la eliminación del primer voto en virtud de esos fundamentos de oportunidad política, porque los primeros votos —contrariamente a lo que se esperó con su introducción— no cumplen la función de una "elección personalizada" y, además, no conducirían tanto a un comportamiento electoral táctico, sino más bien hacia la confusión y distorsión de la voluntad del electorado, no tienen ninguna posibilidad real de imponerse.

Jesse (1987a, b, 1988) supone que muchos electores que hacen uso de la división del voto no entienden el modo relativamente complicado de funcionamiento del mecanismo del segundo voto, y esperan con él favorecer mediante escaños complementarios al partido del candidato que han elegido con el primer voto. Así los electores permanentes del SPD (en los años setenta) y de la CDU/CSU (en los años

ochenta) habrían dado su segundo voto al FDP “por el desconocimiento” y en “la creencia equivocada” de haber servido a ambos partidos (1987a, p. 240). Justamente el FDP, el que más se beneficia de la división del voto, intentaría provocar la impresión “que ambos votos tendrían el mismo valor, e incluso fue más allá al aludir que el segundo voto no sería particularmente importante —y así con confianza podría ser dado al FDP” (1987b, p. 445)—. La tesis sobre el desconocimiento del sistema electoral se respalda en el hecho de que en 1987 el 12.9% de los electores que eligieron al FDP con su primer voto, dieron su segundo voto a la CDU, y el 6.9% al SPD (Jesse, 1987a, p. 241) de ese modo no eligieron, evidentemente de una manera táctica, sino que desconocían la importancia del primero y segundo votos.

El voto doble favorecería, en el peor de los casos, la manipulación; en el caso más favorable, sería inútil. Jesse propone el retorno al sistema electoral de 1949, en el cual el elector tenía un voto que era computado no sólo para el candidato de circunscripción sino también para la lista del *Land*, y ese voto no sólo determinaba el número de escaños de un partido, sino también convertía a la persona del candidato en un factor relevante (1987b, p. 446).

La función mencionada, cumplida por el voto diferencial dentro del sistema de partidos —a pesar de la posible falsa comprensión—, y la función política del FDP en la formación de mayoría en el parlamento, dejan a la crítica por el momento sin resonancia. Más probable que una eliminación sería incluso la adopción del sistema del doble voto por los Estados federados como complacencia para el FDP; sería también más probable que en otros países, donde las reformas al sistema electoral se orientan al sistema de Alemania, sea introducido el sistema del segundo voto.

Exceso de escaños

El exceso de escaños puede producirse por una serie de causas. Aparece, ante todo, cuando la participación electoral en un *Land* está claramente por debajo del promedio de la participación de todo el territorio electoral, o cuando un partido gana todos sus escaños de circunscripción con una ventaja de votos extremadamente ajustada, mientras que el otro partido alcanza su triunfo electoral en la circunscripción con una gran ventaja de votos.

No obstante, muy rara vez se llega al exceso de escaños; su número fue siempre bajo (véase cuadro 37). Hasta ahora, el exceso de escaños no ha cumplido ninguna función respecto a la formación de la mayoría parlamentaria.

CUADRO 36. *Combinación de primeros y segundos votos en las elecciones al Bundestag entre 1953-1987*

<i>Partido</i>		<i>De cien electores que con su segundo voto eligieron al partido al margen izquierdo, eligieron con su primer voto en el año... al partido siguiente.</i>									
		1953	1957	1961	1965	1969	1972	1978	1980	1983	1987
CDU/CSU	CDU/CSU	87.1%	93.5%	95.6%	93.9%	93.4%	96.8%	97.1%	96.9%	96.0%	95.3%
	SPD	1.1%	1.0%	1.0%	2.3%	3.1%	1.5%	1.1%	1.3%	2.0%	1.9%
	FDP	5.6%	0.9%	1.1%	1.4%	1.1%	0.8%	0.8%	0.8%	1.0%	1.3%
	Verdes									0.4%	0.6%
SPD	SPD	97.0%	95.0%	95.5%	94.7%	93.4%	94.1%	95.0%	92.4%	1.7%	1.9%
	CDU/CSU	0.7%	1.3%	1.5%	2.2%	3.1%	1.8%	1.2%	2.1%	95.2%	92.7%
	FDP	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	1.4%	3.0%	2.5%	3.5%	0.4%	0.7%
	Verdes									0.2%	3.5%
FDP	FDP	85.3%	85.4%	86.5%	70.3%	62.0%	38.2%	80.7%	48.5%	58.3%	43.2%
	CDU/CSU	9.7%	7.3%	8.1%	20.8%	10.6%	7.9%	8.0%	13.3%	10.1%	13.1%
	SPD	1.1%	3.7%	3.1%	6.7%	24.8%	52.9%	29.9%	35.5%	29.1%	35.7%
	Verdes									1.7%	3.2%
Verdes	CDU/CSU									5.2%	4.3%
	SPD									39.8%	31.5%
	FDP									1.2%	1.6%
	Grüne									52.1%	58.2%

Nota: En 1953 el 87.1% de los electores eligieron con el primero y segundo votos a la CDU/CSU; 1.1% de esos electores dieron el primer voto al SPD y el 5.6% al FDP. Los primeros votos restantes se dieron a los partidos más pequeños o fueron inválidos.

Esta tabla muestra que los electores de los grandes partidos, sólo en número limitado, recurren a la posibilidad de división del voto. Esto es ante todo un instrumento de los electores del FDP, instrumento que desde los años sesenta goza de una gran estimación en ese grupo de electores y que manifiesta las preferencias políticas partidistas de los electores del FDP en favor de los dos grandes partidos; en 1965 en favor de la CDU/CSU; 1969 hasta 1980; especialmente 1972 en favor del SPD; 1983 de nuevo, mayoritariamente, en favor del CDU/CSU.

Fuente: Hübner, 1984, p. 189; Jesse, 1987a, p. 237.

CUADRO 37. Alemania (RFA). Exceso de escaños entre 1949-1987

Año de elección	Número total	Distribución por Länder y por partidos				
		Baden ² Württemberg	Bremen	Schlesnig- Holstein	Hamburgo	Saarland
1949	2	1 CDU	1 SPD	-	-	-
1953	3	-	-	2 CDU	1 DP	-
1957	3	-	-	3 CDU	-	-
1961	5	-	-	4 CDU	-	1 CDU
1980	1	-	-	1 SPD	-	-
1983	2	-	1 SPD	-	1 SPD	-
1987	1	1 CDU	-	-	-	-

¹ En las elecciones de 1965, 1969, 1972 y 1976 no se produjo exceso de escaños.

² 1949 en Baden antes de la creación del *Land* Baden-Würtemberg.

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, *Statistisches Bundesamt*.

Validez y valoración de la representación proporcional personalizada

Se puede afirmar que el sistema electoral de Alemania (RFA) ha pasado la prueba. Las sospechas o temores referentes a la representación proporcional, tanto en la política como en la ciencia, no se han justificado. Argumentos tales como que el sistema proporcional conduce a la atomización de partidos, a una inestabilidad política y a la incapacidad de la innovación de los gobiernos, o que destacan el peligro de la ingobernabilidad, han dejado de ser convincentes dada la concentración en el sistema de partidos y la alta estabilidad relativa de la que goza la República Federal de Alemania.

Es precisamente esta estabilidad la que lleva tanto a políticos como a científicos de países socialmente heterogéneos, a recomendar el sistema de representación proporcional de la República Federal de Alemania, en virtud de sus efectos favorecedores de la integración, como el sistema electoral más adecuado a sus propios sistemas políticos (entre otros *Hansard Society*, 1976, Rogaly, 1976). Al igual que el sistema británico, se lo considera como modelo de sistema electoral. Con ello, se olvida fácilmente que este sistema electoral fue una solución de compromiso, que algunas expectativas creadas por éste no se han producido, y que la concentración en el comportamiento del electorado y en el sistema de partidos, así como la estabilidad del gobierno en la República Federal de Alemania, no se deben primordialmente al sistema electoral.

Clasificación del sistema electoral alemán

Sin duda, el sistema electoral de la República Federal de Alemania es un sistema de representación proporcional, ya que la cantidad de escaños de los partidos depende, finalmente, del porcentaje de votos que obtengan. El concepto mismo de la representación proporcional "personalizada" indica ya, claramente, que se trata de un sistema proporcional. Esto no se modifica en absoluto por la incorporación de elementos uninominales que se refieren a la elección de personas.

Si la mitad del *Bundestag* —según la idea errónea de muchos— fuera elegida según la mayoría relativa en circunscripciones uninominales, y la otra mitad según la representación proporcional (el llamado *Grabensystem*, sistema segmentado), los resultados electorales serían diferentes. Entonces, en las elecciones de 1980 los escaños habrían presentado, en comparación, la siguiente distribución:

CUADRO 38. *Resultados electorales hipotéticos según el sistema segmentado para las elecciones de 1980*

<i>Resultados electorales hipotéticos</i>				
	<i>Escaños con el primer voto según mayoría relativa</i>	<i>Escaños con el segundo voto según fórmula proporcional</i>	<i>Suma de los dos resultados</i>	<i>Resultados electorales reales</i>
SPD	128	109	237	218
CDU	80	87	167	174
CSU	40	26	66	66
FDP	—	26	26	53

Utilicemos ahora la distinción entre los tres subtipos de sistemas de representación proporcional (véase "Tipos de sistemas de representación proporcional", p. 102), así, la representación proporcional personalizada no es un sistema de representación proporcional pura como el de la República de Weimar. Pero tampoco pertenece a aquel grupo de sistemas de representación proporcional que producen un fuerte efecto desproporcional entre votos y escaños, con el cual se beneficia, particularmente, al partido más fuerte. El sistema electoral alemán puede incluirse más bien entre los sistemas de representación proporcional, que dificultan o hasta impiden el acceso al parlamento de partidos atomizados o de pequeños partidos. Una vez excluidos esos partidos, los escaños son repartidos proporcionalmente y, desde la reforma

de 1985, incluso con la tendencia a favorecer a los pequeños partidos que superan la barrera legal. Por lo general, este tipo de representación proporcional no permite que el partido más fuerte, con más del 48.5% de los votos, alcance la mayoría absoluta de los escaños— así pasó en 1976 y 1983 cuando la CDU/CSU estuvo muy cerca de la mayoría absoluta de los votos, y el sistema electoral no le permitió lograr la mayoría absoluta de los escaños.

La barrera legal y la alta proporcionalidad de los resultados electorales son los criterios más importantes para la clasificación del sistema electoral. La opinión de Sartori de que la barrera legal y con ello el sistema electoral alemán es *highly disproportional*, seguramente no se puede sostener. Pero los enfoques que toman los resultados electorales proporcionales realmente obtenidos, como única base de clasificación —como en el caso del *index* de proporcionalidad de Rose—, son igualmente problemáticos. Ambos criterios deben considerarse al mismo tiempo y en la misma medida.

Debate e iniciativas de reforma

Desde el punto de vista de la ciencia política, han aparecido dos escuelas partidarias de una reforma del sistema de representación proporcional en la República Federal: de un lado, la escuela de Heidelberg, bajo la dirección de Dolf Sternberger, y, de otro, la escuela de Colonia-Mannheim, con Ferdinand A. Hermens, Rudolf Wildenmann y Werner Kaltenfleiter como exponentes más destacados. Ambas escuelas han presentado sus propuestas en el campo científico, publicístico y de asesoramiento político. Ambas escuelas parten de una misma concepción en lo relativo a la teoría de la democracia: gobierno alternativo, dualismo de partidos, clara distinción entre mayoría de gobierno y minoría de oposición y exigencia de que, por medio del acto de la votación, los electores determinen un gobierno de partido; en resumen, el modelo británico del *responsible government* (véase Alemann, 1973). Ambas escuelas parten de la hipótesis, apenas cuestionada, o no cuestionada en absoluto, de que el sistema de mayoría relativa y el sistema bipartidista se condicionan recíprocamente. Las diferencias, en todo caso, se dan en los enunciados, en los métodos y en los problemas de cada escuela.

Así, los estudios de la escuela de Heidelberg tienen una orientación fundamentalmente histórico-descriptiva y descansan sobre problemas de representación, de parlamentarismo o de historia de las ideas; para ello tienen una gran importancia en las investigaciones, algunas de las

categorías extraídas de la teoría política anglosajona, especialmente de Burke y de Bagehot. Por el contrario, aunque la escuela de Colonia-Mannheim comparte las mismas premisas metateóricas, sus estudios se han orientado fundamentalmente de modo funcionalista hacia la alternancia en el poder político. La escuela ha procedido casi exclusivamente de forma empírico-sistemática y el punto crucial de sus trabajos ha sido siempre el intento de justificar la opción democrática del dualismo de partidos con ayuda de los métodos y los resultados de la sociología electoral empírica. Uno de los ejemplos más notables de esta actitud siguen siendo las simulaciones de ordenador contenidas en la recopilación *Zur Soziologie der Wahl*, realizada en 1965 por E. K. Scheuch y R. Wildenmann.

Los estudios electorales de la escuela de Colonia-Mannheim empezaron a ganar prestigio a mediados de los años sesenta debido a que la realidad política de la República Federal empezó a corresponderse crecientemente con los modelos democráticos manejados por la escuela, y ello debido a los manifiestos rasgos de agotamiento del gobierno de la CDU/CSU en la federación, así como a la adaptación complementaria del SPD durante y después de su congreso programático en Bad Godesberg. Comenzó a debatirse seriamente en la opinión pública la posibilidad de un cambio en el poder político, cosa que visiblemente, se consideraba necesaria. Asimismo, los investigadores electorales empíricos, en sus análisis sobre el electorado flotante, predijeron una migración electoral entre la CDU/CSU y el SPD. Con ello pareció cumplirse finalmente, a escala de electorado, otro requisito esencial (si no el decisivo), sin el cual (en opinión de los representantes del dualismo partidista) no es posible constituir un sistema de gobierno funcional que permita una posible alternancia en el ejercicio del poder. La formación de la Gran Coalición de la CDU/CSU y el SPD, en diciembre de 1966, gracias a la cual la oposición pudo acceder por fin al gobierno, aunque el cambio de éste volvió a posponerse políticamente, significó, desde el punto de vista de los partidarios de un gobierno parlamentario alternativo, una nueva crisis estructural del sistema de gobierno que únicamente podría resolverse merced a la reforma que ellos abogaban. Ésta fue la perspectiva adoptada por la Gran Coalición en su declaración de gobierno de diciembre de 1966, al pronunciarse por una reforma del sistema electoral. Para las elecciones al *Bundestag* en 1969 se hablaba de un "sistema electoral transitorio"; para las elecciones subsiguientes se establecía un sistema electoral acorde con el sistema parlamentario que posibilitara la constitución de claras mayorías parlamentarias y que, al propio tiempo, supusiera una barrera institucional contra los gobiernos de coalición.

Partiendo de las simulaciones de su investigación electoral, los estudiosos de la escuela de Colonia-Mannheim elaboraron una serie de proyectos de sistemas electorales cuya característica común era posibilitar la constitución de mayorías parlamentarias por medio de un partido. Todos los proyectos perseguían el objetivo de utilizar una combinación específica de los elementos singulares componentes del sistema electoral para conseguir la desproporción natural entre votos y escaños (manifiesta en el sistema bipartidista con sistema de mayoría relativa en condiciones típicas ideales), por medio de la cual el sistema electoral transforma las mayorías relativas de votos de un partido en mayorías absolutas de escaños. Lo que se pretendía, al mismo tiempo, era no tener que sufrir algunas de las consecuencias del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales a las que se consideraba como disfuncionales. Entre los proyectos, suscritos también por otros investigadores y realizados desde esta perspectiva funcionalista, se contaban:

- 1) sistema de mayoría relativa (en 500 circunscripciones uninominales) con lista complementaria (125 escaños) y distribución por mayoría;
- 2) sistema de mayoría relativa (en 500 circunscripciones uninominales) con lista complementaria (125 escaños) y distribución proporcional;
- 3) sistema electoral del cubo, según el cual la base para calcular los escaños no es el número de votos conseguidos por los partidos, sino su tercera potencia, repartiéndose luego los escaños por el método D'Hondt;
- 4) elecciones en circunscripciones tetranominales;
- 5) elecciones en circunscripciones trinominales; esta propuesta encontró alta aceptación dentro del SPD.

Las razones del fracaso de la reforma electoral son muy variadas (Bredthauer, 1973). En último término, éstos pueden haber residido en la actitud refractaria del SPD. Dentro del SPD, los partidarios de los sistemas electorales constitutivos de mayorías han sido tradicionalmente una minoría (Misch, 1974). Además, la disminución de los votos socialdemócratas en las elecciones a los *Landtage* entre 1966 y 1969, así como los cálculos realizados por el instituto INFAS, hicieron temer al SPD que un sistema electoral que no fuese el sistema proporcional personalizado afectaría negativamente al partido, eliminando la posibilidad de una participación en el gobierno.

En el terreno de la realidad política tuvieron importancia decisiva, por tanto, las consideraciones oportunistas de partido. Por lo demás,

desde fines de los años sesenta, también han perdido importancia los argumentos de carácter teórico-democrático. El cambio de posición del FDP en el sistema de partidos y la formación de la coalición del SPD-FDP, tras las elecciones al *Bundestag* en 1969, arrebataron su principal argumento a los partidarios de la alternancia en el gobierno, que éstos habían venido utilizando con razón desde mediados de los años sesenta, esto es, el argumento de la necesidad del cambio en el poder político.

El nuevo cambio de coalición de 1982 ha afirmado la capacidad del sistema de partidos para la alternancia en el gobierno. Sin embargo, debe darse fe de que es poca la influencia del elector en la elección y en la constitución del gobierno a nivel federal.

La unificación de Alemania: cambios y permanencias

Con la unificación de Alemania, y respecto al sistema electoral, no hubo grandes cambios. Para las primeras (y últimas) elecciones libres en la República Democrática Alemana, se aplicó la representación proporcional pura. Estas elecciones las ganó la Democracia Cristiana con su oferta de integración rápida de Alemania oriental a la República Federal de Alemania y de mejoras en su nivel de vida, para lo cual la introducción del marco alemán occidental en la aún existente República Democrática Alemana resultó ser un factor clave. Los socialdemócratas, sin embargo, como partido de oposición, criticaron al gobierno por no considerar los costos (en la parte oriental y occidental de Alemania) de un proceso político que iba en contra de un razonamiento económico y social serio. Fue difícil para la oposición vender su posición ambivalente en un contexto que se marcaba por una corrida de la parte oriente hacia el occidente.

Después de la adhesión de la República Oriental según el Art. 23 de la Constitución de Bonn, el día 3 de octubre de 1990 se incorporaron representantes de la antigua Cámara del Pueblo (*Volkskammer*) en términos proporcionales a la fuerza de los grupos políticos al *Bundestag*. El día 2 de diciembre de 1990 se celebraron las primeras elecciones al *Bundestag* de la nueva República Federal de Alemania.

Hubo fuertes controversias sobre el sistema electoral. Esta vez, socialdemócratas y también liberales se pronunciaron por la integración más rápida y completa de los nuevos territorios (*Länder*) que recién se habían constituido en el sistema electoral occidental, es decir, la vigencia de una sola circunscripción nacional para la distribución de los escaños a los partidos y la aplicación de la barrera legal a este mismo nivel.

CUADRO 39. *Las elecciones al primer Bundestag de Alemania Unida del 2 de diciembre de 1990.*

Partidos	Votos en %	Votos en %	Votos en %	Total	escaños	
	parte occidental	parte oriental		abs.	en	%
CDU	35.5	41.8	36.7	268	40.5	
CSU	8.8	—	7.1	51	7.7	
FDP	10.6	12.9	11.0	79	11.9	
SPD	35.7	24.3	33.5	239	36.1	
verdes	4.8	—	3.8	—	—	
Cívicos y verdes	—	6.1	1.2	8	1.2	
PDS	0.3	11.1	2.4	17	2.6	
Republicanos	2.3	1.3	2.1	—	—	
Otros	2.0	2.5	2.1	—	—	

Fuente: Schultze, 1991.

Las razones fueron obvias: querían disminuir las posibilidades del Partido del Socialismo Democrático (PDS), organización sucesora del partido hegemónico marxista-leninista, Partido de Unidad Socialista (SED), y de los pequeños grupos que podían votar a las grandes corrientes por medio de la barrera legal. Por otra parte, la Democracia Cristiana, por estas mismas razones y un interés político opuesto, más su cuidado por un pequeño Partido de Socialcristianos (DSU), tutelada por los socialcristianos de Baviera, favoreció aplicar la barrera legal separadamente en los territorios de las antiguas repúblicas y constituir dos circunscripciones para la distribución de los escaños a nivel plurinominal. Cuando el gobierno estaba finalmente conforme con ceder ante la presión (valiéndose de una argumentación a veces absurda) de socialdemócratas y liberales, intervino, por pedido de los pequeños partidos, el Tribunal Federal Constitucional, que declaró inconstitucional el proyecto y daba razón —en el proceso de transición que se abrió con la reunificación— a la posición demócrata-cristiana que en el debate anterior no había fructificado. Así, para las primeras elecciones, se aplicó prácticamente el sistema electoral vigente por separado en las dos partes de la nueva República Federal con la única modificación de poder formar alianzas electorales entre los partidos de uno y otro lado de la anterior frontera, lo que podría ayudar a superar la barrera legal, dado que bastaría superarlo sólo en una de las partes. Considerando el sistema electoral como un todo, se puede decir que

la diferencia existía en la presencia en el primer escrutinio de dos circunscripciones plurinominales a cuyo nivel se repartían los escaños a los partidos, y la vigencia de la barrera legal a este nivel. Además, el número de escaños pasó a 656, el de las circunscripciones uninominales a 328. El resultado de las elecciones confirmó el efecto previsible del sistema electoral. Como se puede desprender del cuadro 39, la adjudicación de los escaños en dos circunscripciones plurinominales fue decisivo para que verdes y cívicos, al igual que el PDS, obtuvieran escaños. Sin este dispositivo, se hubiera restablecido en Alemania el tripartidismo de CDU/ CSU, SPD y FDP a nivel parlamentario.

ESPAÑA (SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
EN CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES VARIABLES)

El sistema proporcional en circunscripciones es la forma de aplicación más frecuente de la representación proporcional. Debido a que la división política o administrativa de los países sirve para fijar las circunscripciones electorales, se originan circunscripciones de diferentes tamaños. Dependiendo del tamaño de la circunscripción surgen distintas barreras naturales que deben superarse para poder alcanzar una representación parlamentaria (véase "Tamaño de las circunscripciones electorales"). En suma, se dan desproporciones en la relación entre votos y escaños que pueden ser considerables.

La introducción de la representación proporcional en España en el año 1976 significó una importante novedad para la legislación electoral española. La Constitución de 1978 fortaleció esa decisión. Para las elecciones al Congreso de los Diputados se estableció la representación proporcional. Sin embargo, llama la atención que la Constitución no se refiera a la representación proporcional como principio de representación, sino sólo a su aplicación como regla o fórmula de decisión a nivel de las circunscripciones electorales. El senado es elegido según el sistema de voto limitado en circunscripciones tetranominales, un sistema de mayoría.

Descripción del sistema electoral

El número de diputados asciende a 300, máximo a 400; en las primeras elecciones de 1977 llegó a 350. Son elegidos en 52 circunscripciones electorales plurinominales de diferentes tamaños. La provincia coincide con la circunscripción electoral. Ceuta y Melilla eligen cada

una un diputado. En las otras circunscripciones existe una representación mínima de dos diputados. Los otros escaños se distribuyen en las circunscripciones en proporción a la población: un escaño por cada 144 500 habitantes o fracción superior de 70 000. Los escaños son asignados según el método D'Hondt. Sólo participan en la distribución aquellas listas de candidatos que hayan alcanzado un mínimo del 3% de los votos emitidos en la circunscripción. Las listas son cerradas y bloqueadas y cada elector tiene un solo voto. Se permiten las coaliciones a nivel de circunscripción.

*Efectos de la representación proporcional
en circunscripciones plurinominales variables*

La característica más importante del sistema proporcional consiste en la distribución de las circunscripciones electorales, esto es en el tamaño de las circunscripciones. Por un lado, se debe considerar el valor promedio de 6.7 diputados por circunscripción, que es comparativamente bajo, y por otro lado, se debe considerar el gran tamaño de dos circunscripciones electorales (Madrid con 32 diputados y Barcelona con 33). La importancia de la función correctiva de la barrera legal del 3%, que fue tan subrayada en la fundamentación de la Ley para la Reforma Política, es menor, ya que prácticamente sólo puede ser utilizada en las cuatro circunscripciones grandes. Ya sólo el tamaño de las circunscripciones, en las circunscripciones restantes, impide que pequeños partidos logren algún escaño. La importancia de la aplicación del sistema D'Hondt, a la que se le presta gran atención en la discusión política y científica en España, es considerablemente menor que la que se le asigna, y de ningún modo ese método representa el "poderoso correctivo que impide una excesiva dispersión de partidos en el parlamento", como es sostenido en el decreto-ley de 1977. El efecto que provoca el método D'Hondt, en todo caso, depende de la frecuencia de su aplicación, ya que este método de cómputo, que —en comparación con otros— favorece a los partidos más grandes, puede influir los resultados electorales en algunas circunscripciones en favor de estos partidos y por consiguiente tiene un efecto más grande cuando se suman dichas ventajas. Sin embargo, esto significa que en última instancia, la distribución de las circunscripciones electorales es decisiva para el efecto desproporcional del sistema electoral.

Esto es válido también en otro sentido: si, en primer lugar, se establece que a cada circunscripción electoral le corresponden dos escaños, y en segundo lugar, si se tiene en cuenta la cantidad de habi-

tantes, se produce una representación desigual con base en la población y en favor de circunscripciones pequeñas, es decir, en beneficio de aquellas provincias cuya cantidad de habitantes es relativamente baja. En las elecciones de 1977, en la provincia de Soria correspondió un diputado a cada 33 500 habitantes, mientras que en la provincia de Madrid, la relación ascendió a un diputado por cada 141 200 habitantes. Esa desigualdad puede tener grandes efectos en la representación, los cuales se agudizan, en primer lugar, según como se presente la distribución geográfica de las circunscripciones electorales de diferentes tamaños y, en segundo lugar, según como corresponda esa distribución a la distribución geográfica del voto de los partidos políticos. En las circunscripciones más pequeñas no es posible la relación proporcional entre votos-escaños como la que existe en las circunscripciones más grandes. De esta manera, aquellos partidos que dominan en un número suficiente de pequeñas y medianas circunscripciones, resultan tendencialmente beneficiados (véase *supra* "Distribución regional de las circunscripciones", p. 58).

La limitación de la proporcionalidad se refleja, completamente, en los resultados electorales. El sistema electoral favorece a los partidos grandes, y entre ellos, en las elecciones de 1977 y 1979, a la UCD en mayor medida que al PSOE, ya que la UCD logró los mejores resultados, especialmente en las circunscripciones más pequeñas, mientras que el PSOE en las circunscripciones grandes (urbanas). Los partidos grandes se ven, por principio, fortalecidos en relación con los partidos pequeños de alcance nacional; sin embargo, esto no es así en relación con los partidos regionales, que sobre la base del cómputo de los votos en la circunscripción pueden alcanzar una representación proporcional. El efecto desproporcional del sistema electoral es tan pronunciado que, bajo determinadas condiciones, un partido puede lograr la mayoría absoluta de los escaños con aproximadamente el 42% de los votos (véase Nohlen/Schultze, 1985) o aun menos, como ocurrió en las elecciones de 1989.

En las elecciones de 1982, ese favorecimiento de los partidos grandes fue exactamente lo que representó la espectacular disminución de la UCD y el crecimiento sobredimensional del PSOE en la distribución sobreporcional de los escaños parlamentarios. Mientras que en la derecha la UCD fue dividida por problemas internos (compárese Huneus, 1985) y se presentaron a elecciones como mínimo cinco partidos del espectro de centro-derecha, el PSOE se convirtió en el partido aglutinador de la izquierda —favorecido también por la polarización política— y pudo atraer tanto una gran parte de los anteriores electores del PCE como también de los partidos regionales de izquier-

da o partidos sin representación parlamentaria. A pesar de la mayor cantidad de votos en las provincias y regiones tradicionalmente de izquierda, las ganancias del PSOE en las zonas rurales conservadoras con una baja población alcanzaron una cantidad de escaños desproporcionadamente mayor, ya que en éstas, una leve traslación en el electorado tuvo como consecuencia la redistribución de los escaños.

Por otra parte, las pérdidas de la UCD respecto a los escaños fueron más graves justamente en sus bastiones anteriores (Caciagli, 1983, p. 86). El PSOE pudo alcanzar el 57.7% de los escaños con el 48.4% de los votos en virtud del efecto desproporcional del sistema electoral, lo que le aseguró todavía al partido, incluso después de las pérdidas de votos de 1986, la mayoría absoluta con el 44.1% de los votos, y con ello, al menos a mediano plazo, la posición de partido dominante dentro del sistema de partidos.

Valoración y debate sobre la reforma del sistema electoral

En el debate político y científico en España no existe acuerdo respecto a la valoración del sistema electoral ni respecto al análisis sobre sus consecuencias. Las opiniones están más bien contrapuestas. Esa situación está, sin duda, estrechamente relacionada con el dogmatismo que domina la discusión sobre el sistema electoral en ese país, así como con la falta de disposición para someter concepciones teóricas y evaluaciones políticas a una revisión que considere nuevas experiencias, y, de ser necesario, las corrija.

El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales de diferentes tamaños no ha conducido a la atomización del sistema de partidos (lo que constituye el temor de los que recomiendan el sistema electoral mayoritario), ni a una tendencia fantástica a la concentración del poder en manos de dos fuerzas políticas grandes (así por ejemplo, las interpretaciones distorsionantes de los partidarios de los partidos más pequeños). Lo que sin duda merece ser criticado es la desigualdad de la representación causada por la distribución de la población, lo cual está en abierta contradicción con el principio de la igualdad del sufragio en elecciones democráticas y lo que debería ser objeto de una reforma.

El sistema electoral tuvo efectos políticos; entre otras cosas: 1) impidió la dispersión del sistema de partidos (en los dos partidos más grandes se concentraron en 1979 65.5% de los votos, en 1982 74.3% y en 1986 70.1%); 2) posibilitó la representación parlamentaria de partidos regionales; 3) favoreció a los partidos más grandes y, de ese

modo, facilitó la formación de una mayoría parlamentaria (en 1982 y 1986 las mayorías relativas de los votos se transformaron en mayorías absolutas de escaños) y mejoró el funcionamiento del sistema parlamentario. Si se tiene en cuenta el contexto histórico-político de España —transición a la monarquía parlamentaria y su consolidación— esos tres efectos fueron útiles para los procesos mencionados, porque iniciaron procesos de integración que persiguieron conceptos teóricos contrapuestos: integración mediante un pluralismo que da una representación a las fuerzas políticas nacionalistas regionales centrífugas (efecto proporcional) e integración a través de un proceso de formación de la voluntad política hacia una alternativa entre los dos partidos grandes (efecto mayoritario).

Sin duda, esa doble dimensión de la capacidad funcional del sistema electoral ha dificultado una evaluación adecuada del mismo.

Sin embargo, desde la derrota de la UCD, el tipo de sistema de partido en España se ha modificado (compárese Arias-Salgado, 1988). La posición de centro-derecha, desde entonces, ha tenido dificultades en organizarse nuevamente en un partido político fuerte, de tal manera que no representó hasta mediados de los años noventa una competencia seria para el PSOE en cuanto al ejercicio de gobierno en Madrid.

Por lo tanto, la capacidad del sistema de partidos español de posibilitar una alternancia de partidos en el gobierno ha sido pronunciadamente baja. Aun cuando el PSOE tuvo que aceptar pérdidas de votos en elecciones posteriores, su liderazgo en la política española ha tenido más posibilidades de continuar a través de coaliciones, que un cambio como en 1982. Este hecho se ha reflejado en el estilo del ejercicio de gobierno y en la discusión política en España. La función de la oposición en los años ochenta pudo trasladarse de los partidos de oposición y del parlamento a la prensa, a los grupos de interés y a la calle.

Las posibilidades de reacción mediante reforma de las instituciones —por ejemplo del sistema electoral que amortigua políticamente posibles pérdidas de votos— son, sin embargo, escasas.

Se les pedía a los partidos de centro-derecha proponer una oferta política, programática y personal, que correspondiera con las demandas sociológico-electorales, para evitar que el PSOE se convirtiera en un PRI español —una comparación que observadores críticos de la política española creyeron ya oportuna en la mitad del segundo periodo legislativo del PSOE. En las elecciones de 1993, sin embargo, la diferencia en votos entre el PSOE y el principal partido de oposición, el Partido Popular (PP), se redujo a cuatro puntos. En medio de serios problemas de desgaste del gobierno y del partido de gobierno (por clientelismo

CUADRO 40. España: elecciones al congreso de los diputados 1977-1993

	Votos en %					
	1977	1979	1982	1986	1989	1993
PSOE	30.3	30.5	48.4	44.0	39.5	38.8
AP(CD)-PDP	8.4	6.5	25.9	26.0	25.8	34.7
UCD	34.8	35.0	6.8	-	-	-
PCE/PSUC	9.3	10.8	4.0	4.61	9.1	9.2
CDS	-	-	2.9	9.23	7.9	1.8
CIV	2.8	2.7	3.7	5.02	5.0	4.9
PNV	1.7	1.7	1.9	1.53	1.24	1.2
HB	-	1.0	1.0	1.15	1.06	0.9
ERC	0.8	0.7	0.7	0.42	0.41	0.8
EE	0.3	0.5	0.5	0.53	0.51	-
Otros	11.5	10.6	3.6	6.58	9.4	7.7

	Escaños en %					
	1977	1979	1982	1986	1989	1993
PSOE	33.7	34.5	57.7	52.6	50.0	45.4
AP(CD)-PDP	4.6	2.0	30.3	30.0	30.6	40.3
UCD	47.1	48.0	3.4	-	-	-
PCE/PSUC	5.7	6.6	1.1	2.0	4.8	5.1
CDS	-	-	0.6	5.4	4.0	-
CIV	3.1	2.3	3.4	5.1	5.1	4.9
PNV	2.3	2.0	2.3	1.7	1.4	1.4
IIB	-	0.9	0.6	1.4	1.1	0.6
ERC	0.3	0.3	0.3	-	-	0.3
EE	0.3	0.3	0.3	0.6	-	-
Otros	2.9	2.3	0.0	1.1	0.6	2.0

¹ Desde 1989: PP (Partido Popular)

² Desde 1986: IU (Izquierda Unida).

Fuente: Mackie/Rosc, 1982, p. 328, Nohlen/Schultze, 1985, p. 194; Ministerio del Interior; Anuario *El País*, 1994.

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-

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