

V. Sistemas electorales

Aunque las elecciones democráticas deben cumplir algunas condiciones generales, la forma de organización, celebración y calificación de los comicios puede adoptar muy diversos formatos. De hecho, puede encontrarse en el mundo democrático una gran variedad de fórmulas, modelos y esquemas legislativos y organizativos de elecciones. Es posible, por ejemplo, encontrar distintas estructuras en las autoridades electorales; en algunos casos, este órgano está formado por representantes de partidos, o por magistrados especiales o representantes ciudadanos, o es el Tribunal de Justicia el que directamente se encarga de la organización y calificación de los comicios. Lo importante, más allá de la forma específica de este organismo, es que se garantice su imparcialidad.

El número de partidos existentes es, en muchos sentidos, una expresión de la composición social, étnica, religiosa o ideológica de la sociedad. Pero también la legislación electoral puede con-

tribuir a determinar el número de los partidos. Por ejemplo, suele haber un porcentaje de la votación necesario para poder mantener el registro legal y tener derecho a ser representado en el Congreso y los órganos electorales (si es el caso). Si el umbral es muy bajo (como el de México, de 1.5% de la votación global), la proliferación de partidos es probable. En muchos países se considera que no importa tanto el número de partidos como la representatividad real que tengan, y por ello elevan el umbral del registro al 5%, o incluso al 10% (como en el caso de Suecia). En Alemania, para obtener representación parlamentaria, se establece la condición de obtener el 5.0% de la votación nacional o la mayoría en tres distritos (lo que representa el 6% de la Cámara Baja), y se distribuyen fondos públicos a los partidos que obtengan de un 0.5% en adelante en la votación global para no privarlos de la oportunidad de crecer electoralmente. De esa forma, se evita una excesiva dispersión

partidista, sin cerrar posibilidades de crecimiento y expresión a corrientes minoritarias que podrían crecer en condiciones normales.

Del mismo modo, el número de curules que se disputan en cada distrito puede variar de un sistema a otro. La mayoría de los países pone en contienda una sola curul por distrito electoral, pero Japón representa un caso particular, pues en la mayor parte de los distritos se pone en disputa más de una curul: incluso pueden surgir del mismo distrito hasta seis representantes. Eso permite que más de un diputado del mismo partido surja del mismo distrito, lo que los obliga a competir entre sí. Normalmente los contendientes del mismo partido pertenecen a diferentes facciones dentro de él.

Otra modalidad es la de distribuir las curules en disputa por el principio de representación proporcional, es decir, según la votación obtenida por un partido. Este tendrá proporcionalmente el mismo porcentaje de diputados, de acuerdo con una lista preparada por el propio partido. Esta distribución puede hacerse a su vez en varias circunscripciones o en una sola. Ambos sistemas

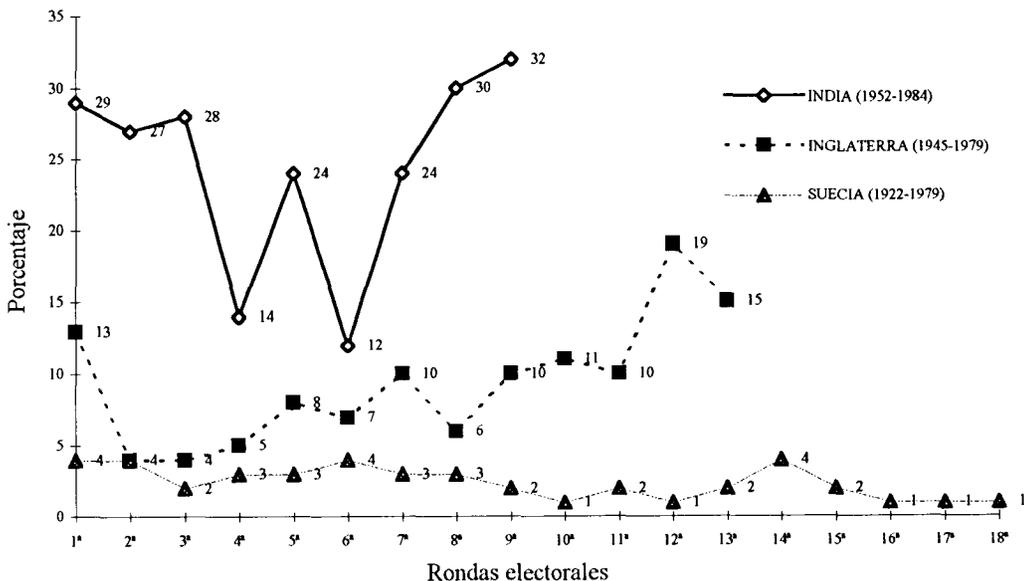
cuentan con algunas ventajas, pero tienen también sus inconvenientes. El sistema de mayoría simple tiene la ventaja de que es más fácil formar un gobierno de un solo partido, lo que se traduce en mayor coherencia y estabilidad gubernamental, en tanto que los gobiernos de coalición, aunque permiten la integración de diversos grupos al gobierno, suelen ser más inestables y menos coherentes en la formulación de políticas públicas.

Por otro lado, el sistema de mayoría simple tiene la desventaja de que puede generar una enorme sobrerrepresentación del partido ganador, en el Congreso o Parlamento, dejando fuera a otros partidos que quizás hayan alcanzado alguna votación no despreciable. Supongamos, en un caso extremo, que en cada uno de los distritos el mismo partido gana por un 60% de la votación, en tanto que el partido rival obtiene el 40% restante. A nivel global, el partido menor habrá conseguido el 40% del voto nacional, pero no tendrá derecho a ninguna curul. El partido ganador, por su parte, con el 60% del sufragio contará con el 100% de las diputaciones; es decir, gozará de una sobrerrepresentación del 40%, lo que es un nivel sumamente elevado.

Para evitar esa posible distorsión, varios países han optado por el sistema de representación proporcional, según el cual se podrá igualar, casi con precisión, el porcentaje de votos obtenidos por cada partido con el porcentaje de curules a que tendrá derecho en el Congreso o Asamblea. Pero el inconveniente de esta modalidad es que los representantes así electos no pueden ser directamente vinculados a los electores, y por tanto pueden evadir su responsabi-

lidad política frente a la ciudadanía. En cambio, tratarán de agradar a quienes dentro de su partido tienen la facultad de elaborar las listas de candidatos. Además, este sistema dificulta la formación de un gobierno unipartidista y fomenta los de coalición. En la siguiente gráfica puede apreciarse el nivel de sobrerrepresentación en dos países con el principio de mayoría simple (India e Inglaterra), frente a otro con representación proporcional (Suecia).

Gráfica 1
Sobrerrepresentación del Partido Mayoritario en el Parlamento



Frente a ese dilema, algunos países han decidido combinar ambos principios, para equilibrar sus respectivas ventajas y desventajas. Sin embargo, son muy pocos los países que han tomado ese camino. El caso más antiguo es Alemania (y luego le sigue Israel), en donde las diputaciones se dividen por mitad para cada uno de estos dos principios. Recientemente han introducido el sistema mixto países como Nueva Zelanda, Italia (que tenía un proporcionalismo puro), Japón (que tenía un sistema de mayoría simple), y Hungría y Bulgaria, que instauraron el sistema mixto para organizar sus primeras elecciones competitivas en 1990. En América Latina, México y Venezuela han adoptado este sistema. Y otros países como Canadá, Inglaterra, Argentina y Brasil consideran su adopción. En este sistema mixto, además de que se combinan algunas de las ventajas de ambos principios utilizados, el nivel de sobre-representación del partido mayoritario en el Congreso tiende a ser menos elevado que en los sistemas de mayoría simple. Por ejemplo, en la elección alemana de 1987, el partido ganador, el Demócrata Cristiano, obtuvo una votación nacional de 44.3%, pero alcanzó el triunfo en 169 de los 248 distritos de

mayoría simple, lo que representa el 68% de este tipo de curules. De no haber existido la lista de representación proporcional, ese partido hubiese tenido en la Cámara Baja del *Bundestag* (parlamento alemán) una sobre-representación del 28%. En cambio, gracias a las diputaciones de representación proporcional, su sobre-representación fue sólo del 0.6%, es decir, casi inexistente. Por su parte, el partido que quedó en segundo lugar ese año, el Social Demócrata, obtuvo sólo 79 diputaciones de mayoría, que representan el 32% de ellas, con un 37% de la votación nacional, lo que le hubiera significado una subrepresentación del 5%. Pero en cambio, el sistema mixto le permitió equilibrarse, quedando con el 37% de las bancas. Otros partidos menores, como el Partido Libre Democracia y el Partido Verde (ecologista), no habiendo conseguido ningún escaño de mayoría, alcanzaron sin embargo 46 y 42 curules de representación proporcional, a partir de sus votaciones del 9 y 8%, respectivamente.

Otro ejemplo es el de Hungría, en cuyos primeros comicios libres de 1990 se disputaron 176 escaños por mayoría simple y 210 por representación pro-

porcional (para un total de 386). El mayoritario Foro Húngaro Democrático obtuvo 114 escaños de mayoría, que representaron el 65%. Pero al combinarse con los de representación proporcional, quedó con 165 bancas correspondientes al 43% del Parlamento, es decir, 22 puntos porcentuales menos. El segundo lugar correspondió al Partido Libre Democrático, que ganó en 35 distritos, es decir, el 20%, pero el sistema mixto le proporcionó 57 bancas más, para sumar 92, equivalentes al 23% del Parlamento. La desigualdad entre partidos y la sobrerrepresentación del ganador hubiera sido enorme en el caso de que sólo hubiera operado el sistema de mayoría simple.

Otra forma de disminuir las desventajas de la representación proporcional es personalizando el voto, como se hace en Suiza, para establecer así cierto control del electorado sobre sus representantes. Este modelo consiste en dividir al país en varios distritos electorales (en lugar de tener uno solo), en los que los partidos presentan la lista de candidatos correspondientes (para conformar un Parlamento con 200 curules). El número de asientos por distrito electoral (que corresponden a los 26 cantones en

que se conforma políticamente el país), se asigna a partir de la población en cada uno de ellos, de modo que en el más grande se disputan 35 escaños (Zurich), y en los más pequeños uno solo (por lo que virtualmente se convierten en distritos de mayoría relativa). Los partidos pequeños requieren, en tales circunstancias, de un porcentaje mayor que cuando hay un solo distrito para hacerse acreedores a un escaño (en Suiza, el porcentaje varía del 3 al 10%, según el tamaño del distrito, y en los de un solo escaño tendrían que obtener la mayoría). Con ello, se reduce dramáticamente la dispersión y multiplicación partidistas, típicas de los sistemas de representación proporcional con un solo distrito y sin un umbral mínimo de votación. El otro punto es que son los votantes, y no las dirigencias de los partidos, quienes deciden, al sufragar, el orden de los candidatos en la lista. Las listas de los partidos se conforman alfabéticamente, y en ellas los electores escogen de entre ellas los nombres de sus favoritos, ordenándolos según su preferencia. El número de nombres seleccionados no puede rebasar al de los escaños en disputa en cada cantón. De esa forma, los representantes saben que necesitan del apoyo personalizado de

su electorado y no del de la dirigencia partidista, como ocurre en los demás sistemas de representación proporcional.

Un elemento más de diversidad es la fórmula matemática utilizada para traducir votos en escaños, tanto por el principio de mayoría simple como por el de representación proporcional. Hay varias fórmulas diseñadas para ese propósito y es evidente que, según la que se aplique, los resultados pueden variar, favoreciendo a unos partidos respecto de otros. Algunas fórmulas favorecen a los partidos más grandes frente a los demás. Otras, a los partidos más chicos frente a los intermedios.

Por su parte, los Estados Unidos presentan un peculiar sistema electoral, en el que se hace una distinción entre el voto popular, emitido por los ciudadanos, y el voto electoral, emitido por los delegados de cada estado de la Unión en función de la votación popular, es decir, la votación es indirecta. Cada entidad cuenta con un número de delegados según la población del estado en cuestión y el candidato que gane una mayoría simple en él se hará acreedor al voto electoral de todos los delegados en esta entidad. La modalidad podría

traducirse, como en ocasiones ha ocurrido, en una situación en la que un candidato obtiene la mayoría del voto popular, pero no la del voto electoral, que es el determinante para ser electo como presidente. Eso depende de los estados en los que obtiene una mayoría absoluta del voto popular. Los estados más poblados como Texas y California favorecen el triunfo.

El criterio de distribución de casillas también puede variar: por lo general, éstas se distribuyen con un criterio domiciliario, es decir, a partir del lugar en donde el ciudadano vive, de modo que no le cueste mucho esfuerzo ir a sufragar. El número de casillas depende del tamaño del padrón. El Salvador es una excepción a esta norma, pues ahí la distribución se hace, dentro de cada departamento político, con criterio nominal, es decir, a partir del apellido de los electores. Esto presenta algunos problemas, pero también algún beneficio. El obstáculo radica en que las casillas pueden resultar muy lejanas del domicilio, lo que desanima al elector. Por eso el nivel de participación en la fundamental elección de 1994 (pues participaba por primera vez la guerrilla) fue relativamente bajo (poco más de la mi-

tad en la primera vuelta y poco menos de la mitad en la segunda). Pero este criterio tiene una ventaja no despreciable: las casillas pueden congregarse en ciertos lugares públicos, o muy poblados, lo que facilita enormemente la vigilancia (incluso en las zonas rurales, donde resulta más fácil manipular o modificar el voto ciudadano) y, por ende, la transparencia del sufragio y la confiabilidad de los resultados. El criterio domiciliario fomenta en principio la participación, pero en ciertos países complica la representación partidaria en todas las casillas y permite la comisión de irregularidades en zonas lejanas. Sin embargo, en la mayoría de los países se ha antepuesto la importancia de la participación a la vigilancia de las casillas (aunque, desde luego, hay mu-

chos países en los que esto último no representa un problema, dada la confiabilidad y eficacia de su respectivo sistema electoral).

En resumen, el desarrollo del sistema electoral en cada país puede depender de diversas variables, entre las que se encuentra la historia política, la tradición electoral, las condiciones socioeconómicas, el tamaño de la población y el territorio, los acuerdos específicos logrados entre las distintas fuerzas políticas, el sistema de partidos (que a su vez puede verse afectado o modelado por el sistema electoral vigente), el tipo de divisiones o rivalidades sociales (económicas, étnicas, religiosas, etc.), la forma de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo) y otras.