

# Cómo votamos

Josep M. Colomer

Los sistemas electorales se analizan en este libro desde tres perspectivas diferentes: lógica, histórica y empírica. El autor muestra cómo los actores políticos tienden a elegir los sistemas electorales mediante cálculos estratégicos en su propio interés.

Josep M. Colomer analiza la invención y la adopción de diferentes reglas y fórmulas electorales a lo largo de la historia según cuatro principios básicos: unanimidad, lotería, mayoría y proporcionalidad. Además, se estudian con detalle los diversos sistemas electorales en Europa occidental y oriental, Estados Unidos y América Latina.

Esta obra aporta la mayor recopilación de datos acumulada hasta la fecha sobre los sistemas electorales usados en casi cien países democráticos del mundo desde el siglo XIX hasta nuestros días.

La perspectiva histórica permite observar que los cambios de sistema electoral tienden a favorecer fórmulas cada vez más incluyentes: desde las elecciones indirectas hacia las directas, desde la regla de la unanimidad hacia la de la mayoría, y desde ésta hacia sistemas mixtos y de representación proporcional.

«Una teoría nueva y altamente original del cambio electoral que sienta las bases para una revisión radical de lo que se había convertido en sentido común acerca de los efectos de las leyes electorales.»

Bernard Grofman, Universidad de California, Irvine

«Todo estudioso de los sistemas electorales querrá tener este libro en sus estantes.»

Gary W. Cox, Universidad de California, San Diego

Josep M. Colomer es profesor de Ciencia Política y ha enseñado e investigado en diversas universidades en Europa, Estados Unidos y América Latina. Es autor de, entre otros libros, *Instituciones políticas*, *Transiciones estratégicas*, *La política en Europa* y *La transición a la democracia: el modelo español*.

gedisa  
editorial



370008

[ 8 ]

Josep M. Colomer **Cómo votamos**

09

Josep M. Colomer

# Cómo votamos

*Los sistemas electorales  
del mundo: pasado,  
presente y futuro*

[ 8 ]



# 1

## La estrategia

### Un modelo de elección del sistema electoral

En primer lugar, presentaremos un modelo *estratégico* de cómo los sistemas electorales son elegidos por los actores políticos relevantes, tanto en situaciones de cambio general del régimen institucional como en marcos más estables. Empezamos con algunos supuestos preliminares para desarrollar un razonamiento deductivo, que más adelante se contrastará y discutirá.

Supongamos, para empezar, que *los votantes y los líderes están motivados a participar en elecciones y decisiones a través de votaciones con objeto de ganar*, es decir, que sus candidatos preferidos sean elegidos o que sus valores o políticas se adopten como decisiones colectivas vinculantes, o al menos que las alternativas vencedoras sean tan próximas como sea posible a las que ellos prefieren. Los individuos autointeresados preferirán, pues, y si tienen la oportunidad, elegirán o contribuirán a elegir aquellas reglas electorales y procedimientos de votación de los que quepa esperar una mayor probabilidad de ganar u obtener resultados satisfactorios. Sin duda, en el debate público y los correspondientes intercambios y negociaciones, si los hay, pueden aparecer otros criterios. Pero referencias externas como los sistemas electorales que se hayan usado en experiencias pasadas de la comunidad, la imitación de países vecinos u otras comunidades, la importación institucional, así como la ingeniería creativa, tenderán a depender de los criterios y decisiones internos y presentes.



Consideremos ahora varias situaciones hipotéticas ante las que pueden encontrarse los actores políticos autointeresados que acabamos de caracterizar. Si la distribución de poder en una comunidad es tal que *un grupo es institucionalmente dominante y espera ser un ganador seguro con las reglas electorales y los procedimientos de votación existentes*, éstos probablemente no se cambiarán y cabe esperar, pues, *estabilidad institucional*. Más concretamente, si los ganadores existentes son suficientemente poderosos para imponer o mantener sus reglas preferidas, y al mismo tiempo optimistas sobre sus oportunidades electorales futuras, tenderán a elegir reglas más bien restrictivas basadas en el principio de la mayoría y en un voto único y categórico que dé una sola elección a cada votante. Dado que este tipo de reglas electorales tiende a producir un solo ganador absoluto, puede dar al grupo dominante más oportunidades de permanecer como ganador y mantener el control.

En cambio, puede haber otras situaciones más propensas al cambio institucional, derivadas de la incertidumbre o de las amenazas. Puede existir una situación de este tipo cuando ningún grupo de votantes y líderes, incluidos en particular los gobernantes en el poder en una comunidad política bien organizada, esté suficientemente seguro de sus apoyos y de las expectativas electorales correspondientes en futuras contiendas; en otras palabras, cuando hay *alta incertidumbre sobre la fuerza relativa de los diferentes grupos*. La incertidumbre puede ser el resultado de información parcial o confusa sobre el apoyo relativo de los diferentes grupos y la subsiguiente incapacidad de afinar las perspectivas electorales. Asimismo, la incertidumbre puede ser el resultado del uso de reglas y procedimientos que produzcan ganadores y decisiones colectivas impredecibles y más bien arbitrarios, es decir, capaces de hacer que cualquier actor, incluso aquellos con apoyo electoral más sólido, esté inseguro de sus oportunidades de ganar.

Otra situación propensa a introducir el cambio de sistema electoral en la agenda de los actores políticos relevantes puede darse cuando, con razonable certidumbre, los ganadores en el poder sientan que hay *nuevos grupos que están emergiendo, ganando apoyo creciente entre los electores*, desafiando su dominio y amenazando con sustituirlos con un conjunto alternativo de candidatos, valores o políticas como resultado de elecciones con las reglas y procedimientos existentes. Los fallos de los partidos políticos al coordinarse para la formación de candidaturas, especialmente su incapacidad de concentrar los apoyos bajo las constricciones de las reglas mayoritarias, pueden transformar a los ganadores en perdedores y viceversa, aunque el apoyo social a los intereses y opiniones representados por las diferentes candidaturas no haya cambiado mucho.

Supongamos ahora, como suele hacerse, que la mayor parte de los actores son aversos al riesgo cuando toman sus decisiones, incluidas, para nuestro problema, las decisiones sobre las reglas y los procedimientos electorales. Una implicación lógica no muy difícil de alcanzar a partir de los supuestos que acabamos de presentar es que, bajo condiciones de incertidumbre o amenaza, los actores autointeresados y aversos al riesgo preferirán y tenderán a *elegir reglas electorales y procedimientos de votación que creen menos oportunidades de convertirlos en perdedores absolutos*. Más concretamente, si los ganadores existentes no pueden imponer sus reglas preferidas bien porque las crecientes demandas de los grupos de presión les fuerzan a ceder o negociar, bien porque, aunque mantengan suficiente poder institucional para imponer sus preferencias, son pesimistas acerca de sus perspectivas electorales, intentarán asegurarse ciertas posiciones parcialmente ganadoras para ellos mismos mediante reglas electorales apropiadas, es decir, más incluyentes, como las que cuentan con un voto múltiple o se aproximan a la representación proporcional.

Existen, sin duda, sistemas electorales, incluidos los más restrictivos, con poderosos *mecanismos de autorreforzamiento*. Por un lado —como se ha sugerido antes—, no sólo los ganadores habituales, sino también los perdedores permanentes pueden adaptarse a jugar de acuerdo con las reglas del juego existentes como consecuencia de los altos costes y los inciertos beneficios esperados de un cambio institucional hipotético. Hay que considerar que un sistema electoral es relativamente estable si, dadas las oportunidades que ofrece para que los actores obtengan o compartan poder institucional y político, para ninguno de ellos sería rentable emprender nuevas iniciativas para cambiar las reglas del juego.

Sin embargo, para los perdedores esperados o los ganadores amenazados, *el cambio institucional puede ser una estrategia racional si las ventajas esperadas de fórmulas alternativas superan las ventajas de jugar bajo las reglas existentes*. El cambio puede, pues, ser facilitado por diversos procesos, como el aprendizaje acumulativo de las consecuencias que cabe razonablemente esperar de diferentes fórmulas electorales, gracias tanto a la experiencia política como al análisis académico; por la imitación o el contagio de cambios en otras comunidades donde fórmulas alternativas hayan producido efectos deseables, y por la reducción de los riesgos mediante acuerdos y garantías paralelos entre los actores relevantes respecto de ciertos estatutos o derechos básicos.

Bajo diferentes condiciones de información, hay que distinguir dos tipos de decisiones sobre el sistema electoral, las cuales pueden llamarse, respectivamente, «propositivas» y «reactivas». El primer tipo corresponde-



rá a situaciones en las que *las preferencias de los actores con respecto a las diferentes reglas y procedimientos estén claramente definidas*. Estas preferencias pueden llevar a decisiones predecibles cuando ciertos actores tienen un papel claro de iniciativa política y suficiente poder de decisión para introducir reformas institucionales. Entre los casos que encajan con este tipo se encuentra, por ejemplo, Suecia en 1907, con una introducción súbita del sufragio universal simultáneamente con la representación proporcional por un gobierno conservador amenazado por el creciente apoyo popular de los socialistas; Australia en 1918, con la sustitución de la regla de la mayoría simple por un sistema mayoritario-preferencial (también llamado «voto alternativo»), bajo presión de los agricultores para abrir espacio para un tercer partido agrario; Suiza en 1918 y Sudáfrica en 1994, entre muchos otros países, con el establecimiento de la representación proporcional como resultado de un sólido multipartidismo previamente existente.

Pero cuando ninguno de los actores es suficientemente fuerte para imponer su propia alternativa, unas preferencias bien informadas y bien definidas también pueden conducir a negociaciones formales entre bandos políticos opuestos y producir compromisos intermedios. Éstos pueden ser, por ejemplo, un sistema mixto mayoritario-proporcional, como en Hungría en 1989, o una regla de mayoría relativa calificada a medio camino de la mayoría relativa simple y la mayoría absoluta para la elección presidencial, como en Argentina en 1994.

Las decisiones *propositivas* pueden, pues, reflejar bastante directamente las presiones de actores excluidos, las negociaciones entre el gobierno y la oposición o la anticipación de riesgos por los gobernantes en el poder. Pero, en general, producen cambios a favor de sistemas electorales menos arriesgados y más incluyentes, como los que comportan múltiples votos, la combinación de diferentes principios de representación y niveles más altos de proporcionalidad.

En cambio, el tipo *reactivo* de decisión sobre el sistema electoral puede ocurrir en situaciones en que los actores se enfrentan a *una información más deficiente con respecto a las posibles alternativas institucionales*, a expectativas más inciertas con respecto al futuro apoyo electoral de cada actor, a restricciones constitucionales más fuertes sobre reformas drásticas, o a procesos de decisión confusos o liados. Los actores políticos pueden entonces *reaccionar* contra los aspectos negativos del sistema electoral realmente existente, por ejemplo porque produzca resultados aleatorios o inconsistentes (tales como dar más escaños al partido menos votado, como ocurre en elecciones con múltiples distritos, ya sean parlamentarias o presidenciales a través de un colegio electoral, basadas en la regla de la mayoría re-

lativa), o porque sea demasiado rígido para transformar nuevas demandas de los ciudadanos o nuevas iniciativas políticas en representación institucional. Bajo condiciones de ignorancia significativa en la materia, los actores típicamente recurren a «aprender» de su propia experiencia, a veces embellecida como «lecciones de la historia» (local), más que a aprender de las instructivas experiencias de otros o del trabajo académico con conocimiento acumulado. Las decisiones *reactivas* tienden a adoptar fórmulas *opuestas* a las realmente existentes cuyas consecuencias se hayan mostrado indeseables, sustituyendo, por ejemplo, los distritos uninominales por distritos multinominales, o la regla de la mayoría por la representación proporcional, o las listas cerradas de candidatos por listas abiertas, o viceversa, etcétera. Partidos políticos con diferentes intereses y expectativas pueden coincidir en favorecer cambios de este tipo si comparten el rechazo de las reglas existentes, pero ello no implica necesariamente que prevean adecuadamente los efectos probables de las nuevas combinaciones de elementos institucionales en los que pueden converger.

Así, las decisiones *reactivas* pueden producir sistemas electorales chapuceros con consecuencias no previstas e indeseables. Entre los casos que cabe mencionar se encuentran, por ejemplo, el sistema electoral adoptado en España por la nueva República establecida en 1931 en reacción al anterior sistema monárquico, el cual indujo un alto grado de polarización y conflicto (como se analiza con detalle en otro capítulo de este libro); el sistema adoptado en Colombia desde 1991, que destruyó la consistencia interna de los partidos políticos; o el sistema mixto italiano introducido en 1993, el cual no redujo significativamente el número de partidos, pero sustituyó la competencia centrípeta en torno a posiciones moderadas por una alta polarización. Desde luego, los líderes y las organizaciones políticas también pueden aprender de sus propias experiencias de decisiones o tentativas fracasadas o equivocadas, y afinar gradualmente sus decisiones ulteriores, como ha pasado, por ejemplo, en Polonia en el periodo poscomunista.

Sin embargo, las decisiones reactivas también pueden forjar afortunadas nuevas invenciones capaces de producir resultados ampliamente satisfactorios, reforzarse mediante la práctica de su propio uso e incluso ser importadas por otros países. Así ha ocurrido, por ejemplo, con las reglas de mayoría relativa calificada para las elecciones presidenciales, que fueron introducidas en Costa Rica en 1936 (con un umbral en primera vuelta del 40 por ciento) y posteriormente imitadas en otros países de América Latina (con diversos umbrales); o con la representación proporcional personalizada negociada en Alemania tras la Segunda Guerra Mundial, la cual,



gracias a su capacidad de reunir las cualidades tanto de la proporcionalidad como de la cercanía entre ciudadanos y representantes, fue también adoptada, entre otros, por líderes aparentemente miopes en Nueva Zelanda en 1993. Los cambios *reactivos* pueden, pues, implicar cambios hacia fórmulas bien más incluyentes, bien más excluyentes, errores de cálculo y un número más alto de lo habitual de consecuencias no intencionadas. Sin embargo, dado que las reglas mayoritaristas y las fórmulas excluyentes tienden a crear mayor insatisfacción entre los actores que las alternativas contrarias, es también más probable que los cambios en esta dirección se revisen y anulen.

El enfoque *estratégico* que aquí se propone puede, pues, iluminar no sólo la *formación de las preferencias de diferentes actores con respecto a los sistemas electorales*, sino también sus cambios de preferencias como consecuencia de errores de cálculo bajo relaciones de fuerzas rápidamente cambiantes, expectativas equivocadas, reacciones miopes a aspectos indeseables del sistema electoral anteriormente existente, o resultados electorales inesperados, observados retrospectivamente. Si, por ejemplo, unos gobernantes inicialmente optimistas que mantienen un sistema electoral restrictivo basado en alguna regla de la mayoría son derrotados en la correspondiente elección, pueden sentirse inducidos a modificar sus preferencias a favor de fórmulas más incluyentes. A la inversa, unos ganadores inesperados pueden sentir la tentación de proyectar su fuerza presente al futuro y apostar por reglas electorales arriesgadas que produzcan un solo ganador. Habitualmente puede haber información asimétrica entre los líderes de diferentes grupos con respecto a los efectos probables de las reglas electorales. Ciertos reformadores institucionales pueden incluso preferir sistemas electorales difíciles de entender que limiten la capacidad de reacción o de comportamiento estratégico de los líderes y votantes rivales. La ignorancia general de la experiencia y la literatura sobre sistemas electorales o las dificultades objetivas en identificar factores de ventaja o de desventaja para ciertos partidos o grupos pueden llevar también a apuestas miopes o ciegas por ciertas instituciones y estrategias.

Pero, en general, habría que esperar que, a largo plazo, *las reglas más incluyentes desarrollen un apoyo endógeno más fuerte que los sistemas restrictivos y, por tanto, tiendan a durar más y a crear equilibrios institucionales más sólidos*. En otras palabras, los mismos líderes, grupos y partidos políticos cuyo poder político e institucional ha sido posibilitado por el sistema electoral existente lo apoyarán y resistirán la introducción de cambios adversos. La participación electoral de los actores y su juego de acuerdo con las reglas existentes tienden a reforzar las reglas mismas. Así, las reglas electorales

que favorecen múltiples ganadores y, gracias a ello, son capaces de promover estrategias leales de los actores pueden convertirse en conjuntos de reglas relativamente más estables que se autocumplen.

Este razonamiento puede aplicarse tanto a decisiones institucionales fundacionales —como las que se toman cuando se crea un nuevo estado o una nueva comunidad política o las que se adoptan en algún momento crucial de un proceso de democratización o dentro de un proceso general de cambio de régimen político— como a reformas institucionales parciales o *incrementales* que pueden ser promovidas en marcos institucionales más estables. En general, debería esperarse que *las decisiones constitucionales a favor de reglas y procedimientos electorales relativamente incluyentes y menos aleatorios, y en particular a favor de la representación proporcional, sean confirmadas en periodos ulteriores*. Esta tendencia a la *autorreproducción institucional* puede derivarse del autointerés de los actores ya que, cuando ya existen sistemas electorales que producen múltiples ganadores sería muy arriesgado para ellos apostar por reglas alternativas que favorecieran la producción de un solo ganador absoluto y muchos perdedores. Así, el mismo razonamiento puede aplicarse a decisiones institucionales innovadoras fundacionales o extremadamente innovadoras y a estadios ulteriores. Las reglas restrictivas pueden sobrevivir bajo condiciones de baja incertidumbre de los ganadores electorales con respecto a su capacidad futura de obtener resultados electorales relativamente favorables. En cambio, bajo condiciones alternativas de alta incertidumbre sobre la fuerza electoral futura en sucesivas elecciones, los mismos actores pueden preferir la introducción de nuevos cambios institucionales tendentes a producir una más amplia distribución de recompensas.

El realismo de este modelo no siempre requiere revelaciones abiertas de las preferencias de los actores, ni siquiera intercambios o acuerdos explícitos. Ciertas reformas electorales pueden ser promovidas por gobernantes amenazados por motivos autointeresados, aunque sólo anticipen sus futuros problemas y no estén forzados a negociar con la oposición amenazante. Pero, aunque las decisiones institucionales sean tomadas «desde arriba» por gobernantes que controlen el proceso de decisión, las nuevas reglas pueden aumentar la fuerza institucional de la oposición y favorecer la emergencia de nuevos grupos amenazantes, lo cual puede llevar a los gobernantes aversos al riesgo a aceptar ulteriores fórmulas innovadoras capaces de producir más amplias distribuciones de poder. En cambio, los intentos de restringir el sistema electoral tenderán a encontrar la resistencia de los grupos cuya formación, actividad y poder institucional responda a los incentivos que proporcionan las reglas existentes.



## De las reglas de un solo ganador a las reglas de múltiples ganadores

De acuerdo con la clasificación y el análisis que se desarrollará más adelante, los sistemas electorales basados en el principio de la mayoría, los cuales tienden a producir un solo ganador absoluto y los subsiguientes perdedores absolutos, deben ser considerados una opción más arriesgada que los que se basan, en general, en la representación proporcional, un principio forjado para crear múltiples ganadores parciales y muchos menos perdedores que la regla de la mayoría. Dentro de cada uno de estos dos principios, las diferentes fórmulas y procedimientos de votación también pueden modificar los riesgos de la decisión. Para elecciones bajo el principio de la mayoría, los procedimientos de votación que dan a cada votante una oportunidad de votar por sólo un candidato o por múltiples candidatos **en bloque**\* son una opción más arriesgada para actores políticos autointeresados que los que permiten múltiples votos, sean categóricos, acumulativos u ordinales, por diferentes candidatos o alternativas. Asimismo, para las elecciones basadas en el principio de la representación proporcional, ciertas fórmulas pueden considerarse más arriesgadas porque tienden a favorecer a grupos relativamente grandes en mayor medida que a otras, mientras que los procedimientos de votación que requieren un solo voto por una lista cerrada de candidatos pueden aumentar la probabilidad de crear perdedores absolutos en comparación con otros que permiten que los votantes elijan tanto entre partidos como entre candidatos individuales.

Una implicación contrastable de este razonamiento es que ciertos sistemas electorales que producen un solo ganador absoluto pueden permanecer estables por periodos relativamente largos, en la medida en que un solo grupo o partido dominante pueda esperar repetir sus victorias en el futuro, así como en situaciones en las que dos grupos o partidos relativamente equilibrados esperen alternarse como ganadores con una frecuencia alta y más o menos regular. Otra implicación es, sin embargo, que la elección, el establecimiento o el mantenimiento de este tipo de sistema electoral puede ser una decisión equivocada o muy arriesgada para todos los grupos que no esperen ser seguros ganadores en el futuro, bien porque sean grupos minoritarios en la oposición, bien gobernantes amenazados con perspectivas inciertas. A corto plazo, pues, debería esperarse estabilidad del sistema electoral cuando los partidos políticos son pocos, están bien organizados y sólidamente arraigados en las preferencias de los vo-

\* Los términos en negrita remiten al Glosario.

tantes. Pero a medio o largo plazo, el cambio de sistema electoral puede aparecer.

Los resultados correspondientes que cabe esperar en una perspectiva histórica a largo plazo deberían comportar, pues, *crecientes números y proporciones de decisiones sobre el sistema electoral favorables a aquellas fórmulas y procedimientos que producen múltiples ganadores, así como una reducción relativa de los sistemas electorales existentes que produzcan un solo ganador absoluto*. Naturalmente, las decisiones concretas estarán limitadas por el conjunto de fórmulas electorales disponibles en cada momento —aunque, como se ha mencionado, las presiones de la decisión también generan nuevos inventos. Así, en el periodo en que el principio de la unanimidad fue considerado superior —el cual será revisado e ilustrado más adelante—, se inventaron y adoptaron diferentes procedimientos para hacer viables las decisiones unánimes. Éstos incluyeron, en particular, la aceptación de mayorías calificadas, como las formadas por las personas más sabias, de más edad, con más celo, o por dos tercios o tres cuartos de los votantes, como suficientemente poderosas para que las minorías reticentes o pequeñas retiraran sus objeciones y aquiescieran a una decisión unánime. Con el tiempo, estos artefactos fueron simplificados en la regla de que una preponderancia simplemente numérica sería suficiente por sí misma para declarar un ganador o tomar una decisión vinculante.

Asimismo, bajo el ulterior dominio del principio de la mayoría —que será también revisado en páginas posteriores—, los procedimientos de votación que producen victorias absolutas para un solo grupo, como el voto **en bloque** en distritos multinominales por la regla de la mayoría relativa, fueron gradualmente sustituidos por otros que permitían que ciertas minorías compartieran poder con los ganadores, como el voto **limitado** en distritos multinominales o los distritos uninominales. Más tarde aún, algunos de estos procedimientos se convirtieron en plataformas favorables al diseño de nuevas fórmulas aún menos arriesgadas capaces de producir una representación proporcional de diferentes grupos. También bajo el principio de la representación proporcional, ciertas fórmulas y procedimientos —que se analizarán con detalle más adelante— fueron cada vez más preferidos y más ampliamente adoptados por su mayor capacidad de satisfacer amplias mayorías de votantes y líderes, y reducir así los riesgos de perder.

Como se ha mencionado, también pueden existir escenarios intermedios y mixtos para decisiones institucionales menos predecibles. Si, por ejemplo, los ganadores existentes tienen que ceder a molestas presiones de la oposición pero siguen siendo optimistas sobre sus perspectivas electora-



les en una competición más abierta, intentarán persuadir a los líderes de la oposición de que participen en la elección con cambios institucionales mínimos, en todo caso con reglas apropiadas que den a los gobernantes oportunidades significativas de seguir ganando. En la medida en que sean más bien pesimistas con respecto a su propia fuerza electoral, pueden proponer o negociar reglas y procedimientos electorales más abiertos e innovadores, pero de un modo que les sitúe entre los ganadores creados por estos arreglos más complejos. Las combinaciones institucionales pueden incluir, por ejemplo, sistemas electorales «mixtos» en los que el ganador probable diseñe a su medida un alto número de distritos uninominales por mayoría relativa y dé a la oposición la oportunidad de competir por una porción de escaños por representación proporcional.

De hecho, muchas decisiones y reformas del sistema electoral están insertas en conjuntos más amplios de decisiones institucionales, especialmente con respecto a la ampliación de los derechos de voto a nuevos grupos de ciudadanos, el aporcionamiento de los escaños con respecto a la población, el trazado de los límites de los distritos electorales, el establecimiento de autoridades y tribunales electorales orientados a reducir el fraude electoral, y otros elementos habitualmente incluidos en las leyes electorales, como las reglas para la presentación de candidatos, las restricciones a las campañas electorales, las regulaciones de las finanzas de partido, el acceso de la oposición a los medios de comunicación públicos y los procedimientos para garantizar recuentos de votos correctos. En particular, la introducción del sufragio universal y los procesos de democratización han sido, ya desde finales del siglo XIX y en ulteriores oleadas, ocasiones especiales para que los gobernantes en el poder y los grupos de oposición redujeran los costes globales de cambiar las instituciones políticas y, concretamente, introdujeran reglas y fórmulas electorales innovadoras.

Por este motivo, las variables antes mencionadas como favorables al cambio de sistema electoral —las restricciones del sistema existente y un alto número efectivo de partidos— no tienen un efecto determinista. Bajo condiciones favorables, el cambio de sistema electoral será más probable si existe una oportunidad política general de cambio institucional, como cuando se amplían los derechos de sufragio, se avanza en la democratización o se convoca una asamblea constituyente.

En estas situaciones, los actores aversos al riesgo también pueden intentar ampliar las oportunidades de competir por posiciones de poder mediante la creación de múltiples niveles institucionales sometidos a elecciones, como la separación de la presidencia y la asamblea, la creación de gobiernos regionales o la descentralización en unidades locales. Esta estra-

tegia puede ampliar el alcance de las decisiones sobre el sistema electoral, pero también puede reducir la innovación a escala nacional. Por ejemplo, el grado de multipartidismo en una asamblea puede estar limitado por la introducción de elecciones presidenciales directas, las cuales están siempre sometidas a alguna regla de la mayoría y, por tanto, suscitan polarización, como ocurrió en Francia tras los cambios constitucionales introducidos durante el periodo 1958-1962. Por poner otro ejemplo, el federalismo o la representación territorial en países grandes con población diversa puede funcionar como sustituto de la representación proporcional si se crean oportunidades para que diferentes grupos étnicos con una base regional entren en las instituciones, evitándose así una reforma electoral mayor, lo cual puede explicar la persistencia de elecciones nacionales por la regla de la mayoría relativa en sistemas multipartidistas, como en Canadá e India desde la independencia o en Líbano y Papúa-Nueva Guinea en tiempos más recientes.

Los análisis concretos de las decisiones sobre sistemas electorales —de los cuales se presentan algunos casos destacados en otros capítulos de este libro— deben, pues, situarse en el contexto de la relación global de fuerzas entre los actores políticos relevantes y los intercambios de propuestas que éstos pueden desarrollar en escenarios paralelos para múltiples decisiones institucionales. En la contrastación empírica general de este modelo que se presenta más adelante también se seleccionan aquellas oportunidades de ampliación de los derechos de voto o de cambio general de régimen que hay que considerar favorables a una nueva decisión sobre el sistema electoral.

## Lecturas recomendadas

- Bawn, Kathleen: «The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome», en: *American Journal of Political Science*, 37, 4, 1993, págs. 965-89.
- Boix, Carles: «Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies», en: *American Political Science Review*, 93, 1999: págs. 609-624.
- Colomer, Josep M. (comp.): «The Strategy of Institutional Change», número especial, *Journal of Theoretical Politics*, 13, 3, 2001. [Trad. abreviada: «La estrategia del cambio institucional», en: *Claves*, 2001].
- Dummett, Michael A. E.: *Principles of Electoral Reform*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- Duverger, Maurice: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 16, París, Armand Colin,



1950. [Trad.: «La influencia de los sistemas electorales en la vida política», en: *Diez textos básicos de la ciencia política*. Barcelona, Ariel.]
- , *Les parties politiques*, París, Du Seuil, 1951. [Trad.: *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.]
- Elster, Jon, Claus Offe y Ulrich K. Preuss (comps.): *Institutional Design in Post-Communist Societies: Re-building the Ship at Sea*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Grumm, John G.: «Theories of Electoral Systems», en: *Midwest Journal of Political Science*, 2, 4, 1958, págs. 357-376.
- Lijphart, Arend y Bernard Grofman (comps.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger, 1984.
- , y Carlos H. Waisman (comps.): *Institutional Design in New Democracies*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- Miller, Nicholas R.: «Pluralism and Social Choice», en: *American Political Science Review*, 21, 1983.
- Noiret, Serge (comp.): *Stratégies politiques et réformes électorales: Aux origins des modes de scrutin en Europe aux XIX et XX siècles*, Baden-Baden, Nomos, 1990. [Trad. inglesa: *Political Strategies and Electoral Reform. Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Baden-Baden, Nomos, 1990.]
- North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 1990. [Trad.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.]
- Przeworski, Adam: *Democracy and the Market*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 1991. [Trad. *Democracia y el mercado*, Cambridge University Press.]
- Riker, William H.: «Political Theory and the Art of Heresthetics», en: Ada Finifter (comp.): *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, DC, American Political Science Association, 1983.
- , *The Strategy of Rhetoric: Campaigning for the American Constitution*, New Haven, Yale University Press, 1996.
- Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Nueva York-Londres, Nueva York University Press-Macmillan, 1994. [Trad.: *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.]
- Shepsle, Kenneth A.: «Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions», en: Herbert Weisberg (comp.): *Political Science: The Science of Politics*, Nueva York, Agathon, 1986.

## 2

### Los inventos

#### La invención de las reglas y los procedimientos electorales

La historia humana ha sido testigo de continuas invenciones y reinven- ciones de fórmulas electorales. El panorama histórico de invenciones y decisiones sobre reglas y procedimientos electorales en diversas partes del mundo durante varios siglos que se presenta a continuación está guiado por una visión ligeramente evolucionista. La presentación está ordenada en torno a cuatro principios básicos: *unanimidad*, *lotería*, *mayoría* y *proporcionalidad*, aunque, por supuesto, en la realidad también existen muchas fórmulas intermedias o sistemas *mixtos* que combinan dos o más de estos principios. Cada uno de ellos puede asociarse a diferentes virtudes y vi- cios, ha prevalecido en diferentes periodos y ha demostrado ser más ade- cuado para distintos tipos de decisiones colectivas.

De hecho, la adopción de cada uno de los principios, así como la in- vención de la inmensa variedad de reglas y procedimientos con los que se aplican en la práctica de las votaciones y las elecciones, ha sido estimula- da por las oportunidades y los desafíos reales de la decisión. Por ejemplo, las desventajas de la regla de la unanimidad para la toma efectiva de deci- siones o para la elección de un gobernante —pongamos por caso, un papa en la Alta Edad Media— movieron a los participantes en tal tipo de deci- siones y elecciones, como sacerdotes, monjes y teólogos, a explorar, estu- diar, imitar y experimentar con diferentes variantes de la regla de la ma-



yoría. Asimismo, los inconvenientes de la regla de la mayoría en elecciones de masas durante el siglo XIX —pongamos por caso en elecciones parlamentarias en países con temas sociales o étnicos muy divisivos— indujeron a políticos, matemáticos, juristas y otros académicos a redescubrir o inventar nuevos procedimientos de votación, así como fórmulas capaces de asignar escaños y carteras a diferentes grupos y partidos en vez de admitir sólo un único ganador absoluto.

Como se mencionará en la presentación histórica que sigue, muchos procedimientos y fórmulas de voto han sido reinventados, incluso varios siglos después de los descubrimientos previos, bajo la presión de encontrar nuevas y mejores soluciones a problemas electorales prácticos. La creatividad intelectual, que es habitualmente estimulada por la necesidad y la conveniencia, ha sido, en el campo de los sistemas electorales, típicamente obra de perdedores reales o esperados con fuertes motivaciones para ganar.

## Unanimidad

La aprobación de propuestas y la elección de delegados por unanimidad son procedimientos casi espontáneos en reuniones y asambleas relativamente simples, más bien homogéneas y no muy numerosas. Las familias, los grupos de amigos, las bandas urbanas, las comunidades de vecinos, los socios empresariales y los miembros de un club tienden a tomar decisiones colectivas bajo condiciones de acuerdo general. Un conjunto de observaciones históricas sugiere que, en ámbitos más amplios, también las asambleas de las antiguas Mesopotamia, Siria y Sumeria, las ágoras de Atenas y Esparta, las comunidades cristianas primitivas, las tribus y comunas germánicas, los pueblos amerindios precolombinos, las asambleas locales inglesas y americanas y otras unidades comparables tomaban habitualmente decisiones vinculantes y alcanzaban acuerdos por virtual unanimidad. Asimismo, los cónsules eran elegidos por los comerciantes, los obispos por los sacerdotes y los fieles, los magistrados por los ciudadanos, etcétera, sobre la base de un amplio consenso. Los procedimientos de decisión en estas diversas comunidades incluían la aquiescencia silenciosa, el chasquido de las armas contra los escudos, los gritos de apoyo o aclamación, los murmullos a favor o los gritos contra el que hubiera presentado una propuesta, el levantarse y otras expresiones *viva voce*, más que sesiones de votación formal.

### La invención del principio de la unanimidad

Más formalmente, cabe encontrar regulaciones de decisiones por unanimidad en el código justiniano de Roma, el cual estableció el principio de que «lo que afecta parejamente a todos debe ser aprobado por todos». También la Iglesia cristiana adoptó en el siglo V el principio de que «el que gobierna a todos debe ser elegido por todos». Estos principios, sin embargo, comportaban cierta confusión entre participación y decisión, ya que el sufragio general iba asociado al consenso unánime. Como sucede en los tiempos modernos con las familias, las empresas u otras corporaciones de derecho privado, se suponía que los miembros de aquellas antiguas comunidades tenían un claro interés común —a cuyo cumplimiento cada uno contribuía no sobre una base igualitaria sino según sus recursos— y que una decisión a favor del bien común debía, por tanto, ser fácil de identificar. Desde luego, las facciones organizadas o partidos no eran siquiera concebibles. Los desacuerdos individuales llevarían a la *salida*, ya que revelarían que el pre-



sumible interés común había dejado de existir. La falta de unanimidad podía, por tanto, producir secesión, escisión, cisma o divorcio y la formación de nuevas unidades suficientemente pequeñas y homogéneas para ser capaces de alcanzar acuerdos unánimes.

En la práctica, sin embargo, se adoptaron varios procedimientos para tomar decisiones que pudieran aceptar todos los participantes incluso en comunidades no muy homogéneas. Entre ellos se incluyen los siguientes: la aquiescencia explícita de los disidentes a la decisión colectiva; una votación preliminar seguida por una expresión formal y pública de la decisión por todos los miembros de la comunidad; la aceptación de las decisiones tomadas por una parte calificada de los votantes a quienes los demás se someten (de acuerdo con las contribuciones desiguales de miembros con diferente dignidad), y otros que acabaron llevando a la sustitución del requerimiento de unanimidad por reglas de mayoría calificada o simple.

Con respecto al requerimiento de aquiescencia, las minorías pueden considerar que la expresión de su propia opinión es demasiado costosa si requiere, por ejemplo, oponerse a una aclamación sonora, levantarse en medio de una asamblea o salir de la sala donde se celebra la reunión. De hecho, cabe desarrollar muchos mecanismos morales, legales o coercitivos para forzar a la minoría a obedecer y hacer que la decisión colectiva sea vinculante. En ciertas asambleas de la Alta Edad Media se requería que aquellos que hubieran revelado su opinión disidente durante la deliberación se arrodillaran ante la asamblea como forma de asentimiento. En las comunas germánicas medievales, después de que los cabezas de familia de la comuna hubieran votado, se solía tomar un juramento de afiliación y obediencia. En el derecho nórdico, la minoría disidente era amenazada con multas, como en Dinamarca, o con el exilio, en Islandia. En el derecho ruso, podían ejecutarse incluso coerciones físicas.

Más solemnemente, el filósofo monárquico Gottfried W. F. Leibniz, aún a principios del siglo XVIII, aceptaba la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos sólo como un modo de conseguir que «el propio pueblo acuerde lo que es bueno para él», pero evitando la arbitrariedad que se encontraba en las asambleas «cuando los complots y la animosidad prevalecen sobre la razón». Leibniz elogió algunas prácticas, como las del Parlamento de las Provincias Unidas (Holanda), en las que se alcanzaba la unanimidad mediante la fuerza de la persuasión y «la componenda amistosa», pero también apoyó otros medios «prácticos y muy eficaces» para lidiar con la «gente tozuda y mal intencionada» que se resistiera a la voluntad común (Leibniz, 1701). Como sucede en las modernas comunidades privadas, estos diferentes modos de forzar la aquiescencia

explícita de los disidentes eran medios de asegurar que éstos obedecerían la decisión colectiva, respetarían a los electos o contribuirían con sus correspondientes esfuerzos o pagos, a pesar de sus anteriores desacuerdos.

## La Iglesia, el Imperio y las Asambleas

Las decisiones unánimes fueron particularmente difíciles de alcanzar en el seno de la Iglesia cristiana, especialmente porque el principio de la unanimidad fue investido con una noción mística y teológica de la unidad eclesial. Así como se creía que la unanimidad de los votantes era la vía para descubrir la voluntad divina, cualquier fracaso en la obtención de un consenso total podía ser visto como una instigación diabólica. El disenso y el desacuerdo estuvieron dominados por condenas apasionadas bajo el supuesto de que *vox populi, vox Dei* (tomado de la Biblia: «La voz del pueblo [...] es la voz del Señor», Isaías, 66,6; también Samuel I, 8,7).

En los primeros siglos de la era cristiana había sido costumbre que los obispos y otros jefes eclesiásticos nombraran a sus sucesores, aunque también están registrados algunos nombramientos por acuerdo unánime bajo inspiración directa del Espíritu Santo ya durante los siglos II y III, incluso en forma de descenso de la paloma sobre la cabeza del candidato seleccionado. A partir del siglo V, los obispos, los abades y las abadesas y los sacerdotes empezaron a ser elegidos, respectivamente, por los obispos y el clero de la provincia, los monjes y las monjas del convento, y los fieles de la correspondiente diócesis, parroquia u otra jurisdicción —el «pueblo cristiano»—, habitualmente por aclamación. También el papa —de hecho el obispo de Roma— tuvo que ser elegido por unanimidad de los dieciséis obispos de la provincia durante un largo periodo (Eusebius Pamphilus 324, libro 3, cap. 11; libro 6, caps. 29, 39).

El requerimiento de unanimidad, sin embargo, produjo violentos conflictos, cismas y elecciones simultáneas de dos (o más) papas y antipapas diferentes, ya desde mediados del siglo III. Durante los periodos cismáticos, también algunos monasterios tuvieron dos abades y dos priores, algunas parroquias dos párrocos, etcétera. Un temprano intento de sustituir esa regla electoral tan ineficaz fue introducido por el papa Simaccus en el año 500 mediante un decreto según el cual el papa elegido debería contar con el apoyo unánime del clero o, en caso de división, con el apoyo de la mayoría, pero esta disposición apenas fue usada. De hecho, la mayor parte de los papas desde el siglo IV hasta el siglo XII fueron nombrados o confirmados por el emperador, quien tuvo que actuar como árbitro en muchas disputas electorales.



Tuvo más éxito la calificación de la decisión según la dignidad de los votantes que la hubieran apoyado. Desde el siglo XI se atribuyó al colegio de cardenales de la iglesia romana el papel decisivo en las elecciones papales. Para conseguir una decisión unánime, se dio prioridad a los cardenales-obispos, los cuales tenían que ganarse el asentimiento de los cardenales-sacerdotes y los cardenales-diáconos, así como la aprobación de los demás miembros del clero y del pueblo. El principio de **la parte más sensata y mayor** (*sanior et maior pars*) —inspirado vagamente en la regla de san Benito para la elección de abades— daba más solemnemente un peso calificado a las preferencias de aquellos votantes con más alta jerarquía, más fuerte celo y mayor antigüedad (incluida la edad y la veteranía en el cargo).

La mayor parte de los canonistas interpretaron que las elecciones eran válidas si la *parte mayor* incluía a la *parte más sensata*. Pero a menudo las dos partes no coincidían, por lo cual los que debían tomar las decisiones se fueron decantando gradualmente por calificar los resultados de las votaciones no por la dignidad de los votantes sino por los números. Fue el papa Alejandro III quien sustituyó formalmente el principio de la unanimidad por la regla de **la mayoría calificada de dos tercios** para la elección del papa y los obispos a partir de 1179 (la elección de los obispos por el clero no se suprimió oficialmente hasta 1917). Las órdenes monásticas, incluidos los benedictinos, adoptaron las mismas reglas. Alejandro III probablemente se inspiró en anteriores experiencias con reglas que requerían menos que la unanimidad para la elección de abades, así como en el sofisticado procedimiento que se usaba en la república de Venecia para la elección del Duque (Baldwin, 1968).

Para las elecciones papales, el requerimiento de una mayoría de dos tercios pudo orientarse inicialmente hacia el objetivo de obtener el apoyo de al menos dos de las tres órdenes de cardenales. Pero pronto se convirtió en un simple criterio numérico. Como lo formuló el papa Gregorio X: «No hay que comparar el celo con el celo, ni el mérito con el mérito, sino solamente los números con los números» (VI *Decretalium*, libro I, título VI, capítulo 9, en Alberigo, 1991). Obsérvese que cuando un candidato es elegido por una mayoría calificada de dos tercios, los perdedores tendrían que persuadir a una *mayoría* de los seguidores iniciales del ganador de que cambiaran de bando. Ante este requerimiento, es difícil esperar que la coalición perdedora siga luchando. Se siguió sosteniendo que las correspondientes elecciones eran debidas a inspiración divina, como en las palabras del papa Pío II sobre su propia elección a mediados del siglo XV: «Lo que hagan dos tercios del sagrado colegio [de cardenales], lo hace sin duda el Espíritu Santo, contra quien no cabe resistencia» (Gragg y Gabel, 1959). Pero los

canonistas posteriores identificaron convenientemente la *parte más sensata* con la *parte mayor* sin más especificaciones (Colomer y McLean, 1998).

Parecidos problemas aparecieron a partir del siglo XI con motivo de las elecciones de los reyes francos y carolingios, así como los bohemios, húngaros y polacos. Estos príncipes eran elegidos por sus pares, habitualmente reunidos en *colegios de electores* formados por duques, marqueses y condes, arzobispos, obispos y abades, en principio por unanimidad. Las elecciones superiores del sacro emperador romano-germánico siguieron el mismo modelo. Pero éstas acabaron en división entre los electores en tres ocasiones entre finales del siglo XII y principios del siglo XIV, lo que produjo pares de emperadores y antiemperadores que emprendieron violentas expediciones para imponer sus respectivos derechos. En las tres ocasiones, los correspondientes papas fueron llamados como árbitros, en un papel simétrico al que los emperadores habían desempeñado en diversas elecciones papales divisivas, como se ha mencionado. Dos de los papas se decantaron por el candidato que consideraron más calificado para el cargo por haber sido apoyado por la *parte más sensata* aunque minoritaria de los electores. También aquí, pues, la calidad prevaleció sobre la cantidad, un principio que sería defendido teóricamente por Marsilio de Padua cuando identificó la *valentior pars* del colegio principesco como representativo de todos (*Defensor pacis*, 1324).

El candidato a emperador derrotado en 1257, Alfonso X el Sabio, rey de Castilla y León, quien había recibido una mayoría de votos, señaló que el emperador sólo tendría autoridad «tras ser elegido por todos aquellos con poder de elegir o por la parte mayor» (Alfonso X, *Siete partidas*, Especulo II, 11, 2). Pero el ganador tanto por mayoría como por sensatez en 1314, Luis de Baviera, insistió en la tesis de la unanimidad según la cual el elegido por mayoría debía ser considerado elegido «en concordia, no en discordia».

Mediante sucesivas regulaciones se estableció que los grandes electores del emperador germano tenían que comprometerse a aceptar una decisión mayoritaria como unánime. Pero sólo la Bula de Oro introducida por Carlos X de Luxemburgo en 1356 reguló minuciosamente el procedimiento electoral, incluido el encierro de los electores del colegio en una sala aislada, siguiendo la fórmula de experiencias anteriores de la orden monástica de los dominicos, varias ciudades italianas y el cónclave papal. La Bula de Oro requería explícitamente la unanimidad de los grandes electores, de modo que la elección sólo sería válida si la minoría se conformaba a la mayoría. La ceremonia formal, pública y sofisticada de investidura del elegido se convirtió de hecho en el momento de construcción de la unanimidad en



la que incluso quienes habían votado por candidatos perdedores participaban en una voluntad común así creada (Ruffini, 1925).

Encontramos también evoluciones comparables en ciudades, asambleas y parlamentos convocados por reyes y emperadores durante la Baja Edad Media, especialmente en la Europa central y meridional. A partir del siglo XI, muchas regulaciones de asambleas civiles establecieron que las decisiones deberían tomarse por «consenso y aclamación», «aprobación y consentimiento», «unanimidad», «sin discrepancia», «sin contradicción», mediante «el libre veto», y así. En asambleas de municipios, así como en sus ligas, como la Hansa germánica y la confederación suiza, dado que habitualmente no se podía tomar una decisión si la minoría persistía en su oposición, el subsiguiente recurso retórico fue que «la minoría debe subordinarse a la mayoría». El sentido era que la minoría debía retirar su objeción y aceptar lo que hubiera decidido la mayoría para que pudiera formarse una voluntad común unánime.

Como se ha mencionado, también las ciudades del norte de Italia tomaban decisiones colectivas mediante amplios acuerdos. En Florencia, Génova, Pavía, Siena y Venecia, la asamblea general de todos los ciudadanos aprobaba el nombramiento del Consulado, habitualmente por aclamación. Pero el requerimiento de consentimiento unánime no siempre produjo decisiones rápidas y armónicas en escenarios urbanos cada vez más complejos, en contraste con las más fáciles coincidencias generales que solían darse en medios rurales más simples y homogéneos. Así se inventaron diversos mecanismos para producir aquiescencia donde no hubiera una sola preferencia unánime. Ya ciertas comunas italianas adoptaron reglas de decisión con umbrales inferiores a la unanimidad, así como elecciones indirectas a varios niveles y otros mecanismos. Pero «una importante fuente de frustración política» —como observó un reputado historiador— se derivó de «la creencia de que la unidad era esencial y de unos rituales que congelaban la presentación de puntos de vista irreconciliables» (Brucker, 1963).

Desde el siglo XIII, los Parlamentos o Cortes de Aragón y Cataluña, así como la Dieta polaca desde el siglo XVI, fueron destacados ejemplos de asambleas representativas duraderas que funcionaron con la regla de la unanimidad. Sin embargo, las decisiones unánimes también resultaron difíciles, especialmente cuando aumentó la diferenciación de intereses sociales entre las diferentes corporaciones representadas. De este modo se desarrollaron procedimientos análogos a los de otras instituciones antes mencionadas. Por ejemplo, había que organizar diversas rondas de votación públicas y ordenadas, empezando por la parte más digna o *más sensata*, con la expectativa de que los votantes de otras ramas se sentirían atraídos a unirse

al carro ganador y olvidarían sus discrepancias. El Parlamento de Cataluña pidió formalmente al rey que sustituyera la regla de la unanimidad por la de la «major e de la plus sana part». También se introdujeron diversas reglas de mayoría calificada, como las que requerían el acuerdo de dos de los estados, por ejemplo los nobles y los ciudadanos, para tomar decisiones que serían válidas aunque los representantes del clero estuvieran en desacuerdo o se abstuvieran. Sin embargo, en general las decisiones por mayoría se consideraron un medio de llegar a la necesaria unanimidad mediante la imposición a la minoría del deber de asentimiento (Coroleu y Pella, 1876; Konopczynski, 1930; González Antón, 1978; Ferro, 1987).

Incluso el Parlamento inglés mantuvo la ficción de unanimidad hasta épocas muy tardías. Con respecto a la elección de representantes, a mediados del siglo XVI un juez sentenció que «la elección puede realizarse mediante voces o a mano alzada o de cualquier otro modo que permita saber quién tiene la mayoría, pero haga muy difícil conocer el número exacto de la misma», con lo que se descartaba, pues, el recuento de números y se inducía a la aceptación del elegido por una oposición potencial pero no reconocida. En la Cámara de los Comunes, aún a principios del siglo XIX se suponía frecuentemente que la votación mayoritaria significaba unanimidad, de modo que la mayor parte de las decisiones se tomaban por aclamación, es decir, mediante gritos de *yeah* o *nay* (como aún observó, por ejemplo, Jeremy Bentham en sus estudios parlamentarios [Bentham, 1834]). Sólo la formación de modernos partidos políticos bien organizados condujo a la adopción de procedimientos de votación más formales que requerían precisiones numéricas.

En los tiempos modernos, la ambición de alcanzar acuerdos unánimes ha sido transferida al mundo más etéreo de las relaciones internacionales, donde cada una de las partes soberanas tiene derecho de veto. También en las organizaciones internacionales cabe encontrar, pues, algunas de las características definitorias de los escenarios más primitivos antes analizados: sufragio corporativo (ahora estatal), búsqueda de consenso, cargas distribuidas proporcionalmente a las contribuciones o los recursos, cargos ocupados por turnos o por suertes, toma de decisiones limitada a aquellos temas en los que se presume un interés común general (como la paz, la estabilidad monetaria, la protección ambiental). Sin embargo, también en las relaciones internacionales una complejidad creciente y el relieve de temas más divisivos llevan a la adopción de reglas de decisión con requerimientos inferiores a la unanimidad.



## Lecturas recomendadas

- Benson, Robert L.: *The Bishop-Elect. A Study in Medieval Ecclesiastical Office*, Princeton, Princeton University Press, 1968.
- Buchanan, James y Gordon Tullock: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962. [Trad.: *El cálculo del consenso*, Madrid, Espasa-Calpe, 1980.]
- Colomer, Josep M.: «On the Geometry of Unanimity Rule», en: *Journal of Theoretical Politics*, 11, 4, 2000, págs. 543-553.
- , e Iain McLean: «Electing Popes: Approval Balloting and Qualified-Majority Rule», en: *Journal of Interdisciplinary History*, 29, 1, 1998, págs. 1-22.
- Esmein, Adhémer: «L'unanimité et la majorité dans les élections canoniques», en: *Mélanges Fitting*, vol. I, Montpellier, Imprimerie Générale du Midi, 1907, págs. 357-382.
- Gaudemet, Jean: «Unanimité et majorité (Observations sur quelques études récentes)», en: *Études historiques à la mémoire de Noël Didier*, París, Montchrestien, 1960, págs. 141-162.
- Konopczynski, Ladislas: *Le liberum veto. Étude sur le développement du principe majoritaire*, París, Honoré Champion/Varsovia, Gebethner et Wolff, 1930.
- Marongiu, Antonio: *Medieval Parliaments. A Comparative Study*, Londres, Eyre & Spottiswoode, 1968.
- Moulin, Léo: «Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes», en: *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, III, 1953, pp. 106-148.
- , «Sanior et maior pars. Studio sull'evoluzione delle tecniche elettorali negli ordini religiosi dal VI al XIII secolo», en: *Studi Politici*, VI, II, 1-2, 1959, págs. 48-75.
- Petrani, Alexis: «Genèse de la majorité qualifiée», en: *Apollinaris*, XXX, 1-2, 1957, págs. 430-436.
- Rae, Douglas W.: «The Limits of Consensual Decision», en: *American Political Science Review*, 69, 1975, págs. 1270-1294.
- Ruffini Avondo, Edoardo: «Il principio maggioritario nelle elezioni dei Re e Imperatori romano-germanici», en: *Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino 1924-1925*, vol. 60, 1925, págs. 392-414, 441-492, 557-574.
- , «Il principio maggioritario nella storia del Diritto Canonico», *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, IX, 1925.
- , (1927) *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milán, Adelphi, 1976.

## Lotería

La selección de cargos públicos por sorteo o lotería es una vieja tradición que se puede encontrar en las democracias locales antiguas y medievales, en comunidades privadas modernas y en ciertas organizaciones internacionales, como se ha mencionado en la sección anterior. En todos estos casos, las loterías son un instrumento para preservar el papel central de la asamblea de miembros en la toma de decisiones en los temas más importantes, habitualmente por aclamación, asentimiento u otras formas de unanimidad, en el supuesto de que la identificación de un interés común no debería ser una tarea muy difícil.

La experiencia histórica más relevante de selección de delegados, representantes o cargos públicos por sorteo se desarrolló en Atenas durante el periodo democrático que se extendió desde mediados del siglo V hasta finales del siglo IV a.C. Sobre la base de esta experiencia, el filósofo Aristóteles construyó su concepto de democracia, el cual incluía la posibilidad de «gobernar y ser gobernado por turnos». Aristóteles introdujo una drástica distinción según la cual «el nombramiento de magistrados por sorteo se considera democrático y la elección de los mismos oligárquica» (Aristóteles, 325 a.C., libro 4, *passim*). Con «democrático» quería decir autogobernado por el pueblo, mientras que «aristocrático» se refería a la idea del gobierno de los mejores, el cual podía también llevar a una forma perversa de oligarquía. Este criterio clásico fue retomado, muchos siglos después, por el provincial francés Charles-Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, para quien «el sufragio por sorteo es natural a la democracia». Según Montesquieu, las ventajas de la selección por sorteo son, en primer lugar, que no «es inequitativa para nadie, y [en segundo lugar] que da a cada ciudadano una esperanza razonable de servir a su país» (Montesquieu, 1748, libro 2, cap. 2). Asimismo, el filósofo ginebrino Jean-Jacques Rousseau, también en el siglo XVIII, ensalzó el papel de las loterías en una democracia ideal, en la que —de acuerdo con su modelo asambleario inspirado en Atenas— los cargos públicos deberían considerarse «una pesada carga» y los actos administrativos deberían reducirse lo más posible (Rousseau, 1762, libro 4, cap. 3).

La selección de cargos públicos por sorteo puede tener, pues, dos tipos de ventajas. En primer lugar, mediante sorteos frecuentes y el establecimiento de términos cortos de los cargos, cabe producir una alta rotación de personas en los puestos administrativos o arbitrales, lo que previene la formación y autorreproducción de una élite permanente, cerrada y más bien impenetrable, ya sea en forma de una oligarquía económica, ya como una



clase de políticos profesionales. Mediante la sustitución muy frecuente de los cargos públicos y la apertura de los empleos a amplias capas de la sociedad, nadie puede ser acusado de tomar o ejecutar las decisiones desagradables, pero tampoco nadie puede ser ensalzado por ello. Sólo la asamblea de todos los miembros permanece como responsable última de las consecuencias de las decisiones colectivas.

Ciertamente, el principio de designar los cargos públicos por sorteo es contrario a la ambición de ser gobernado, en un mundo ideal, por «los mejores». Pero la calidad media de los seleccionados por sorteo no debería ser muy diferente de la que se obtiene en otros procesos reales de selección de los gobernantes con procedimientos menos impredecibles. Los cargos seleccionados mediante loterías, especialmente cuando hay un alto número de candidatos, son, en conjunto, representantes típicos de los ciudadanos o del conjunto de candidatos potenciales, por sus características, su capacidad y sus criterios de decisión. Hay que esperar, pues, que prevalezca la mediocridad, más que la excelencia. Pero éste es precisamente el resultado que se pretende conseguir con ese procedimiento. Sólo los cargos que requieren niveles particularmente altos de cualidades profesionales o técnicas o de experiencia, como los mandos militares o financieros, han quedado siempre excluidos de la selección por sorteo.

Desde esta perspectiva, la lotería puede considerarse un procedimiento claramente mejor y menos arriesgado de seleccionar los cargos públicos que la sucesión hereditaria, la cooptación por los cargos en el poder o la compra-venta (o la subasta) de cargos, mediante los cuales la probabilidad de que sean nombrados candidatos excéntricos, estrafalarios o incapaces es espectacularmente alta. Asimismo, los ganadores probables por lotería pueden no ser muy diferentes —en características personales y cualidades profesionales— de los seleccionados en ciertos procesos políticos modernos mediante retorcidas interacciones internas en las organizaciones de partido, azarasas campañas electorales y variados procedimientos de votación. Este parecido, sin embargo, suele quedar oculto a la opinión pública por la atribución retrospectiva de talento o mérito a los elegidos, más que nada por haber sido capaces de conseguir ser elegidos.

El segundo tipo de ventaja de la selección por sorteo y la subsiguiente rotación en los cargos públicos es que producen una amplia dispersión de los conocimientos políticos y administrativos sobre los asuntos públicos entre los ciudadanos. La experiencia de aprender y familiarizarse con los problemas de satisfacer los intereses comunes colectivos puede ser una buena plataforma para ulteriores ocasiones de participación en votaciones y elecciones, incluidas la toma de decisiones y la selección de otros cargos públicos

por la asamblea. Así pues, la lotería puede ser un procedimiento apropiado para seleccionar cargos públicos en condiciones de identificación clara del interés común de los miembros de la comunidad, requerimientos técnicos relativamente bajos para ocupar los cargos públicos sometidos al sorteo y sólidos instrumentos de la comunidad para tomar otras decisiones más importantes, incluido el control de los nombrados a suertes.

#### Atenas, comunas y organizaciones internacionales

La elección pública por lotería nunca ha sido un procedimiento exclusivo, como se ha indicado. La democracia ateniense se basaba en el papel central de la asamblea o ágora, abierta a todos los ciudadanos, tanto para elegir ciertos cargos como para votar la guerra y la paz y otras decisiones importantes. La frecuencia de sesiones de la asamblea, que se convocaba a toque de trompeta y mediante el encendido de una hoguera y a la que acudían varios miles de ciudadanos, aumentó con el tiempo desde unas diez a unas cuarenta al año. También se amplió el ámbito de las decisiones públicas hasta que la asamblea se convirtió en el principal legislador y decisor. Habitualmente, la mayor parte de los temas requerían sólo decisiones del tipo sí o no, lo cual permitía la formación de una mayoría clara. Así se pudo votar, en diferentes periodos, sobre todo por aclamación, pero también a mano alzada o mediante bolas (en griego, *psephos*, de donde procede la denominación típicamente británica de *psefólogos* acuñada para referirse a los estudiosos y expertos en elecciones). En cambio, las elecciones para cubrir ciertos cargos altamente especializados para los que podían presentarse varios candidatos requirieron procedimientos más sofisticados, entre ellos la votación mediante piezas de tela o papiro o con inscripciones en tablas de cera que se depositaban en vasijas dentro de una caja de madera.

Precisamente para preservar el papel central de la asamblea que tomaba decisiones por unanimidad, el Consejo que tenía a su cargo la confección de la agenda de la asamblea, el cual estaba formado por 500 individuos, fue nombrado, primero, por un colegio electoral elegido por la asamblea, después en elecciones anuales y más tarde por turnos según un orden determinado por sorteo. El Consejo estaba formado por 50 miembros seleccionados por sorteo por cada una de las 10 tribus, las cuales habían evolucionado desde su condición inicial de unidades militares a la de unidades administrativas básicas. La comisión permanente del Consejo y su presidente también se seleccionaban por sorteo. Ningún ciudadano podía ocupar un cargo más de una vez, de modo que se ha estimado que al-



rededor de la mitad de los ciudadanos mayores de 30 años fueron miembros del Consejo en algún momento de su vida.

Unos 600 de los demás 700 cargos públicos también se seleccionaban por sorteo entre candidatos presentados previamente. Entre ellos se incluían los siguientes: los 10 miembros del arcón, equivalente aproximadamente a un moderno fiscal general, así como el órgano encargado de organizar las ceremonias religiosas, los cuales eran nombrados por sorteo entre un conjunto de candidatos previamente seleccionados por cada tribu, asimismo por sorteo; los miembros de los tribunales, elegidos por sorteo entre todos los ciudadanos adultos, los cuales juzgaban también acerca de la legalidad de la conducta de los cargos públicos; y una serie de cargos administrativos, incluidos los tesoreros, los encargados de extender contratos públicos, de recaudar los ingresos públicos, de supervisar las calles o de inspeccionar los mercados. Sólo unos pocos empleos que requerían habilidades técnicas y calificaciones especiales, incluidos los altos mandos militares y los administradores financieros, estaban excluidos de las loterías y sometidos a elección directa. En contraste con los seleccionados por sorteo, los elegidos para estos últimos cargos no eran, por supuesto, representantes *típicos* de la ciudadanía, pero también por ello estaban sometidos a un mayor escrutinio y control en las sucesivas elecciones.

El procedimiento para seleccionar candidatos a cargos públicos por sorteo se basó, inicialmente, en la extracción por parte de los candidatos de unas bolas blancas y negras depositadas dentro de una vasija; el número total de bolas era igual al número de candidatos, y el de bolas blancas, igual al de cargos a cubrir. Posteriormente, los atenienses usaron también máquinas de lotería, las cuales tenían normalmente un tubo en el que las bolas podían ser introducidas al azar y recogidas por el otro extremo (Headlam-Morley, 1981).

La selección por lotería implica la aceptación de una mediocridad media como criterio colectivo de selección de los cargos públicos, así como algún grado de incertidumbre con respecto a los resultados y las decisiones concretas. En ciertas ocasiones, sin embargo, se extendió la creencia de que el procedimiento implicaría una sanción divina; en otras palabras, que decidir por sorteo era el modo de tomar decisiones correctas, inducidas por los dioses. El filósofo griego Platón, sobre todo, ensalzó las loterías como un modo de conocer la elección por los dioses, especialmente de los empleados en los templos (Platón, 360 a.C., libro 6). El Antiguo Testamento incluyó una serie de episodios en los que decisiones por sorteo —como otros acontecimientos aparentemente accidentales— se interpretaban como si revelaran la voluntad de Dios (*Proverbios*, 16: 33). El Señor

indicó a Moisés que dividiera la tierra por sorteo entre las diferentes tribus (*Deuteronomio*, 16: 52-56, 33: 54). Los primeros apóstoles de Jesús también echaron suertes en cada una de sus reuniones para nombrar sacerdotes, obispos y otros cargos de breve duración, los cuales se sustituían en la reunión siguiente. Este procedimiento también pudo estar orientado a evitar que se desarrollara una oligarquía sacerdotal (Goodwin, 1992: 44). Pero la Iglesia cristiana condenó esta práctica como blasfemia y prohibió solemnemente la selección por sorteo de sacerdotes, obispos y otros preladados (más formalmente a partir del siglo XIII).

Las loterías también se han usado para seleccionar cargos públicos en otras instituciones basadas en una asamblea abierta, que toma decisiones por virtual unanimidad, típicamente por aclamación, con parecidas intenciones a las de los casos antes indicados de prevenir la formación de oligarquías y la manipulación de las votaciones, y siempre en combinación con otros procedimientos de elección. La república romana, por ejemplo, había usado loterías para establecer el orden de la votación por tribus u otras unidades políticas, pero la mayor parte de las decisiones se tomaban mediante procedimientos de votación que implicaban reglas de mayoría, como se explicará en la próxima sección.

Una serie de comunas italianas —que han sido identificadas en la sección anterior entre las instituciones que tomaban decisiones por aclamación de la asamblea— también usaron loterías desde el siglo XIII para seleccionar a los magistrados y repartir los cargos que debían ejecutar las decisiones de la asamblea. Éste fue, en particular, el caso de Venecia para la elección indirecta del Duque (*Doge*) a partir del siglo XIII (tras haber sido elegido directamente por la asamblea del pueblo desde finales del siglo VII). El Gran Consejo elegido popularmente adoptó un procedimiento cada vez más complicado para elegir al Duque con hasta nueve estadios de votos de aprobación y sorteos, el cual fue concebido con la intención de hacer inviables las maniobras manipuladoras (Lines, 1986). Asimismo, las repúblicas florentinas de los siglos XIV y XV, y de nuevo a finales del siglo XV y principios del XVI, eligieron su órgano gubernamental más importante, la Señoría, presidida por el Justicia (*Gonfaloniere*), mediante un complejo sistema de votos de aprobación y loterías muy frecuentes. También en este caso la intención era evitar el fraude, la manipulación y el dominio de la comuna por un puñado de familias poderosas.

También en Barcelona, el Consejo de Ciento elegido popularmente designaba a los Cónsules de Mar, es decir, el órgano judicial para los asuntos comerciales y marítimos, mediante un procedimiento indirecto que incluía loterías. Al menos durante el siglo XV, y probablemente antes, el



procedimiento requería que un niño menor de siete años de edad distribuyera bolas previamente depositadas en una jarra llena de agua y cubierta con una tela entre los miembros-candidatos de cada uno de los estamentos —los *honrados*, los mercaderes, los artistas y los artesanos—, en la que el número de bolas blancas era igual al número de electores de cada estamento que había que seleccionar. A continuación, los electores así seleccionados, junto con los consejeros de la ciudad, elegían a los cónsules mediante papeletas depositadas en una urna (Carrère, 1967).

Por último, las loterías se usaron en combinación con varios niveles de elecciones indirectas, en España y las colonias españolas en las Américas todavía hasta principios del siglo XIX. Primero, en 1809, la Junta central formada para organizar la resistencia contra las tropas francesas de Napoleón convocó elecciones en las que las municipalidades eligieron candidatos a diputados, los cuales finalmente se seleccionaron por sorteo. En 1810 las nuevas elecciones para formar unas Cortes extraordinarias, las cuales se reunirían en Cádiz para elaborar una nueva constitución, tuvieron lugar también mediante una combinación de elecciones indirectas en tres niveles y la selección final de un diputado por distrito por sorteo entre los dos o los tres candidatos previamente elegidos (Fernández, 1992; Rueda, 1998). Tras la aprobación de la llamada Constitución de Cádiz en 1812, este tipo de procedimiento ya no se usó más en España, pero se utilizó aún en una serie de elecciones en la América hispana.

Concretamente, en Buenos Aires, las elecciones indirectas a través de colegios (habitualmente llamados *juntas*) condujeron a la selección final de los miembros de la asamblea provincial por sorteo, según las regulaciones aplicadas en 1811, mientras que en las elecciones de gobernadores en 1815 se usó un procedimiento mixto de votaciones, loterías y voto popular por mayoría relativa. En Chile todavía en 1822 se usó una combinación de loterías y votaciones por mayoría relativa (Chiaramonte, 1995). En México, las elecciones locales de 1812 todavía incluyeron algún nivel de selección de los candidatos por sorteo (Emmerich, 1985). Con posterioridad, las loterías o sorteos continuaron siendo una práctica habitual en comunidades indígenas no integradas en las nuevas instituciones políticas de los estados independientes. Irónicamente, se han convertido en parte de los *usos y costumbres* supuestamente tradicionales que todavía se pretende preservar en el siglo XXI, aunque de hecho son el legado más visible del dominio colonial español (Favre, 1986).

En los tiempos modernos, las loterías se usan sobre todo para distribuir bienes y cargas en algunas corporaciones privadas, así como para asignar empleos temporales, periodos de vacaciones o tareas domésticas en co-

munidades privadas. Para los asuntos públicos, se usan en ciertos países para tareas como seleccionar los miembros de los jurados o los candidatos al servicio militar, así como para el nombramiento de administradores electorales y para decidir en caso de empate electoral.

En ámbitos políticos más amplios, ciertas instituciones formadas por unidades que detentan derechos de soberanía, es decir, *organizaciones confederales o internacionales* que toman decisiones mediante reglas próximas a la unanimidad, usan diferentes procedimientos de *rotación por turnos* en los altos cargos públicos, los cuales producen el mismo efecto que las loterías sin repetición. Un ejemplo notable es la Confederación Helvética de Suiza, que es todavía sobre todo un instrumento para preservar el autogobierno popular de los cantones. Por un lado, está gobernada por muy amplias coaliciones multipartidistas en la Asamblea Federal y el Consejo Federal, las cuales habitualmente representan a más del 80 por ciento de los votantes y toman decisiones ampliamente consensuales bajo la amenaza de referéndums revocatorios de los cantones. Al mismo tiempo, la presidencia del Consejo Federal —una figura comparable a un presidente de una república— es ocupada por turno rotatorio por los miembros del Consejo. Asimismo, en la Unión Europea, tanto el Consejo Europeo, que está formado por los jefes ejecutivos de los Estados miembros, como el Consejo de Ministros (oficialmente llamado Consejo de la Unión Europea), formado por representantes de los Estados miembros a escala ministerial, han gozado de importantes poderes de agenda y de decisión y toman decisiones por unanimidad o por mayorías altamente calificadas. Al mismo tiempo, la presidencia es ocupada por turnos de seis meses entre los Estados miembros.

Por último, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) también distribuye algunos altos cargos por turnos rotatorios informales entre los Estados miembros. La presidencia de la Asamblea General es ocupada por *rotación simétrica* de los países de cinco grupos regionales (África, América Latina y el Caribe, Asia, Europa occidental y otros países desarrollados, y Europa oriental). El Consejo de Seguridad, que funciona mediante decisiones casi unánimes de sus cinco miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia), también está formado por un número de miembros temporales que rotan en sus puestos durante periodos de dos años. Éstos son formalmente elegidos por la Asamblea, pero deben ser distribuidos equitativamente entre las diferentes regiones del mundo (en el periodo inicial a partir de 1946, había dos para América Latina, uno para la Comunidad británica, uno para Europa occidental, uno para Europa oriental y uno para Oriente próximo; tras la descolonización



general y la subsiguiente ampliación del número de miembros de la ONU, los diez miembros temporales se distribuyen, desde 1963, en porciones de dos para América Latina y el Caribe, dos para Europa occidental, una para Europa oriental y cinco para África y Asia). Se usan proporciones parecidas para cubrir, mediante turnos informales, los puestos en el Consejo Económico y Social y en otros comités (Marín-Bosch, 1994).

### Lecturas recomendadas

- Burnheim, John: «Statistical Representation», *Radical Philosophy*, 27, 1981 (primavera).
- Elster, Jon: *Solomonic Judgments*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 1989. [Trad.: *Juicios salomónicos*, Barcelona, Gedisa, 1993.]
- Gataker, Thomas: (1619) *On the Nature and Use of Lots: A Treatise Historical and Theological*, Londres, E. Griffin.
- Gibbard, Allan: «Manipulation of Schemes That Mix Voting With Chance», en: *Econometrica*, 1977.
- Goodwin, Barbara: *Justice by Lottery*, Londres, Harvester-Wheatsheaf, 1992.
- Headlam-Morley, James W.: *Election by Lot at Athens*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1981.
- Manin, Bernard: *Principes du gouvernement représentatif*, París, Calmann-Lévy, 1995.
- Mulgan, Richard G.: «Lots as a Democratic Device of Selection», en: *The Review of Politics*, 46, 4, 1984, págs. 539-560.

### Mayoría

La regla de la mayoría ya se había usado, en combinación con otras reglas y procedimientos antes revisados, para la toma de decisiones colectivas y la elección de cargos públicos en ciertas instituciones antiguas y medievales. Pero el principio de la mayoría fue redescubierto y más explícitamente investido con el poder de crear autoridad en tiempos más modernos.

Durante la República romana, es decir, durante unos cinco siglos inmediatamente antes de nuestra era, muchas decisiones colectivas fueron tomadas y la mayor parte de los cargos públicos fueron elegidos por procedimientos que incluían reglas de mayoría. Como en otros procesos históricos antes analizados, las decisiones por mayoría emergieron de tradiciones truncadas de decisiones unánimes, habitualmente tomadas por aclamación. Concretamente, los *comicios centuriales*, organizados en 193 unidades de cien hombres cada una (centurias), se organizaron a partir de unidades militares que se convirtieron en unidades de votación en una asamblea política abierta a todos los ciudadanos. El tradicional juramento (unánime) de fidelidad que los soldados pronunciaban a sus mandos se convirtió, con el tiempo, en sesiones formales de voto para declarar la guerra, legislar, elegir cónsules y censores (en el ejecutivo), pretores (a cargo de los gobiernos provinciales) y dictadores temporales, así como para dictar sentencias judiciales en las que cupiera la pena capital. Más tarde, los *comicios tribales* en los que el pueblo elegía a sus tribunos por aclamación se convirtieron en *consejos de la plebe*, organizados en hasta 35 tribus, de los que fueron excluidos los patricios. Estos comicios tuvieron lugar frecuentemente para elegir *ediles*, *cuestores*, cargos administrativos menores y comisionados especiales para promover demandas concretas, aprobar la legislación general y *plebiscitos*, así como para imponer sentencias por delitos contra el estado y por todos aquellos punibles con multas.

Estas tempranas experiencias de votaciones y elecciones con procedimientos de mayoría deberían analizarse como formas de **elecciones indirectas** que desarrollaron el mismo tipo de deformaciones y resultados arbitrarios que las elecciones en dos o más niveles que han tenido lugar de nuevo en tiempos más modernos. En la experiencia romana, primero, cada centuria, tribu o unidad de votación tomaba una decisión interna. En ellas la votación oral por aclamación acabó siendo sustituida, especialmente en las tribus plebeyas, por votaciones individuales orales ante un encargado de formular las cuestiones y, más tarde, por papeletas escritas que se depositaban en una urna de piedra. Cuando había que elegir



varios cargos al mismo tiempo, cada unidad funcionaba como un distrito multinominal en el que cada votante tenía un voto múltiple y en el que las decisiones se tomaban por mayoría relativa simple. Una vez las unidades habían tomado sus decisiones internas, los votantes se reunían en el Campo de Marte, en la colina del Capitolio o en el Foro, donde cada unidad, por turnos, anunciaba públicamente su voto. Una alternativa o un candidato podía ganar si obtenía una mayoría relativa o absoluta en una mayoría de unidades aunque en total obtuviera, por ejemplo, sólo un cuarto de los votos de todos los ciudadanos (la mitad de los votos en la mitad de las unidades). Habitualmente, la sesión se daba por terminada cuando una alternativa obtenía suficiente apoyo o se había proclamado un número de candidatos igual al número de cargos a cubrir, ignorando así la amplitud de apoyos del ganador y el número de votos a favor de las demás alternativas o candidatos. El voto de la unidad decisiva se celebraba abiertamente, normalmente por aclamación, como el momento culminante. El ganador se convertía en el punto focal de atracción de apoyo general. Por esta razón, así como en los anteriores comicios curiales aristocráticos los grupos más acomodados habían gozado de precedencia en la votación y, de este modo, habían tenido ventaja en la selección de ganadores, en las asambleas centuriales y tribales la unidad de votación que proclamaba su voto en primer lugar era seleccionada por sorteo, de modo que se garantizara la rotación y una distribución equitativa del poder de decisión.

Como puede observarse, los aspectos más relevantes de estos procedimientos fueron reproducidos mucho más tarde en las fórmulas modernas de elecciones indirectas, como el colegio electoral de Estados Unidos para elegir al presidente, así como en ulteriores experiencias de elecciones primarias y convenciones de partido para seleccionar los candidatos presidenciales, siempre organizadas mediante reglas de mayoría. Entre los aspectos comunes a este tipo de fórmulas se incluye la victoria por mayoría en niveles secundarios sobre la base de una minoría de votos populares en el primer nivel, la selección azarosa de los votantes decisivos y la construcción de unanimidad instantánea en torno al ganador proclamado. Pero es difícil establecer conexiones directas entre las experiencias antiguas y modernas de votación por reglas de mayoría, ya que la caída de la República y el Imperio romanos aparentemente rompieron la continuidad e incluso la memoria de aquellos tempranos procedimientos institucionales.

## La reinención de la regla de la mayoría

En la época medieval, las decisiones y las elecciones por mayorías calificadas y simples fueron de nuevo gradualmente aceptadas en el derecho germánico y en el canónico de la Iglesia como un procedimiento práctico cuando las decisiones unánimes resultaban imposibles, como se ha analizado en la primera sección de este capítulo. Al principio, la minoría era llamada a dar su aquiescencia a la voluntad de la mayoría como una expresión de apoyo unánime, como se ha ilustrado anteriormente con diversos medios. Pero la formación de minorías derrotadas reticentes, repetidas y estables acabó llevando a considerar que las decisiones por mayoría podían ser aceptables e incluso vinculantes aunque la minoría no hubiese dado su asentimiento explícito a compartir una voluntad común unánime. Así, la regla de la mayoría emergió como una regla de decisión aceptable a partir de la experiencia de contiendas con dos bandos —los cuales se convertían, respectivamente, en ganador y perdedor— más que a la inversa (es decir, como si los sistemas de dos partidos fueran *creados* por la regla de la mayoría). Cuando los perdedores se dividieran en múltiples bandos, tenderían a adoptar reglas electorales más inclusivas, como se analizará en la siguiente sección. Así pues, el principio de la mayoría parece estar intrínsecamente asociado a la formación *previa* de facciones o partidos relativamente estables en la comunidad, la cual requería lógicamente el respeto a la voluntad de la minoría.

Sin embargo, de un modo parecido a como ciertos teólogos medievales habían ensalzado la regla de la unanimidad por su supuesta capacidad de revelar la voluntad divina, ciertos filósofos naturalistas de la primera era moderna asociaron la regla de la mayoría al descubrimiento de la voluntad del pueblo, es decir, la supuesta nueva verdad y bondad. Hugo Grocio, por ejemplo, sostuvo explícitamente a principios del siglo XVII que «la mayoría tendría naturalmente el derecho y la autoridad del todo» (Grocio, 1624, libro 2, cap. 5, 17). El inglés John Locke, a finales del mismo siglo, estableció formalmente que, en una sociedad civilizada formada sobre la base de los derechos y el consentimiento de cada uno de los individuos, las decisiones colectivas deberían tomarse «sólo por la voluntad y la determinación de la mayoría». En particular, postuló que, en las asambleas representativas, «la decisión de la mayoría pasa por la decisión del todo y determina, por Ley de la Naturaleza y la Razón, el poder del todo» (Locke, 1689, II, 96). Asimismo, el ginebrino Jean-Jacques Rousseau creyó, a mediados del siglo XVIII, que la voluntad general, que se suponía que era «siempre correcta», podía ser descubierta mediante votación por la regla de la mayoría, de



modo que «el voto de la mayoría siempre vincule a los demás» (Rousseau, 1762, libro 4, cap. 2). También el abad revolucionario francés Emanuel-Joseph Sieyès ensalzó la mayoría como una «máxima incuestionable», a la vez que se atrevió a identificar a la mayoría, es decir, al «tercer estamento», con «el todo» (Sieyès, 1789, cap. 6).

Paralelamente a esta glorificación, el recurso a la ley de la mayoría también fue argumentado por simples razones de efectividad por otros teóricos, como el inglés Thomas Hobbes a mediados del siglo XVII. «Si los representantes —decía Hobbes— son muchos hombres, la voz del mayor número debe ser considerada la voz de todos ellos. Porque si se pronuncia el menor número, por ejemplo, en lo afirmativo, y el mayor número en lo negativo, habrá más que suficientes negativos para destruir los afirmativos, y de este modo el exceso de negativos, al no tener contradictores, serán la única voz con que cuente el representante» (Hobbes, 1651, cap. 16). Así pues, la contundencia de la fuerza, más que la búsqueda de la verdad, fue, al menos en la tradición utilitaria inglesa y escocesa, otra muy buena razón para adoptar la regla de la mayoría.

De hecho, en la época medieval y a principios de la época moderna las decisiones colectivas se tomaban de un modo efectivo por mayoría en comunas locales, organizaciones comerciales y otras asambleas. A partir de un cierto momento, empezaron a tomarse decisiones ya no por una regla de mayoría absoluta, es decir, con el requerimiento de que más de la mitad de los votantes coincidieran en una misma alternativa, sino mediante la adopción de la alternativa apoyada por sólo una *mayoría relativa o pluralidad*, es decir, por un número de votos mayor que cualquier otra alternativa pero sin requerir ningún número, umbral o proporción de votos en particular. En la práctica, esto hizo posible que ciertas elecciones vinculantes presumiblemente decididas por «mayoría» fueran de hecho ganadas por sólo una minoría de votantes. De modo destacado, un estatuto para la elección en villas de miembros del Parlamento adoptado en Inglaterra a mediados del siglo XV, y que estaría en vigor durante un larguísimo periodo, había establecido que el *sheriff* que presidía las asambleas electorales, tras escuchar los gritos de apoyo a los diferentes candidatos o tras haber contado por cabezas, debía declarar electores a aquellos que hubieran obtenido «el mayor número» de apoyos. Probablemente con ello se pretendía no tener que contar votos, especialmente los emitidos a favor de los candidatos derrotados, como se ha mencionado antes. Pero mientras se mantenía la ficción de decisiones unánimes, especialmente dentro del Parlamento, esta regulación permitía en la práctica que la elección popular se ganara por mayoría relativa y no absoluta.

## Inventos medievales

Aparte de las decisiones por mayoría relativa simple, surgieron diferentes propuestas para que la regla de la mayoría pudiera aplicarse, aunque muchas de ellas no se adoptaron ampliamente en la práctica de las votaciones y las elecciones. Las propuestas más antiguas incluyen la muy temprana de votación exhaustiva a pares presentada en el siglo XIII por el filósofo catalán Ramon Llull. Mediante este procedimiento, una elección debería consistir en múltiples rondas de votaciones entre pares de candidatos y se declarararía ganador al que ganara un mayor número de comparaciones a pares. En diferentes textos, Llull presentó este procedimiento y algunas variantes de un modo académico y general, pero también mediante ilustraciones narrativas, posiblemente tomando inspiración en elecciones de abades y abadesas en monasterios y conventos en las que se habría utilizado este procedimiento u otros parecidos (Llull, 1274, 1283, 1299).

Un procedimiento parecido, normativamente más ambicioso, pero mucho menos aplicable, fue ideado 500 años después en Francia, bajo las presiones de la Ilustración y la Revolución, por Marie-Jean-Antoine Caritat, marqués de Condorcet (1785). El procedimiento Condorcet requiere, para decidir un ganador por el principio de la mayoría, que sea preferido en *todas* las comparaciones a pares, es decir, por mayoría frente a cada uno de los demás candidatos.

Cuando los candidatos son percibidos por los votantes como si estuvieran ordenados en una sola dimensión lineal (como el eje izquierda-derecha en tiempos modernos), el ganador por el procedimiento Condorcet de votación exhaustiva a pares es siempre el preferido por el votante mediano. Esto es así porque, por definición, el votante mediano tiene menos de la mitad de los votantes a un lado (por ejemplo, a la izquierda, en el eje ideológico acabado de mencionar) y menos de la mitad al otro lado (a la derecha), de modo que siempre estará incluido en una mayoría consistente de votantes. Así, el ganador-Condorcet, si existe, puede ser considerado altamente eficiente en cuanto a utilidad social, ya que la posición del votante mediano es aquella a la cual la suma de las distancias desde las preferencias de todos los votantes es mínima. Sin embargo, en espacios políticos o ideológicos no lineales, es decir, los que incluyen múltiples dimensiones, el procedimiento Condorcet puede ser incapaz de producir un ganador, ya que cabe que ningún candidato gane frente a cada uno de todos los demás en comparaciones a pares. La frecuencia de fracasos con el procedimiento Condorcet depende del número de las dimensiones de temas en el espacio político y del número de candidatos. Suponiendo que



todas las posibles distribuciones de preferencias de los votantes fueran igualmente probables (es decir, un espacio extremadamente multidimensional), los cálculos por ordenador muestran que el procedimiento de votación Condorcet fracasaría en la producción de un ganador en un 9 por ciento de los casos con tres candidatos, pero aumentaría más que proporcionalmente, y llegaría, por ejemplo, a un 32 por ciento de las veces para seis candidatos (Fishburn, 1973).

Aunque el propio Condorcet había esbozado una versión simplificada y más eficaz de su procedimiento, parecida al procedimiento Llull (Condorcet, 1787), el procedimiento habitualmente asociado a su nombre no se ha usado nunca en elecciones de masas, especialmente por su ineficacia en producir una decisión o un candidato ganador. Sin embargo, sus resultados hipotéticos pueden usarse como referencia para evaluar resultados producidos por otras reglas y procedimientos más efectivos, como se sugerirá más adelante. Concretamente, nos referiremos a la probabilidad de que otros procedimientos más simples y efectivos puedan producir un *ganador-Condorcet*, es decir, el ganador hipotético en comparaciones a pares contra cada una de las demás alternativas, así como al *perdedor-Condorcet*, es decir, la alternativa que sería derrotada por cada una de todas las demás en contiendas a pares y que, por tanto, puede ser considerada la menos eficiente socialmente.

Un procedimiento de votación comparable, actualmente conocido como recuento de ordenaciones, había sido también tempranamente diseñado en la Baja Edad Media por otro pensador católico, Nicolás de Cusa. Este procedimiento había estado motivado por los fracasos en las elecciones de papas cristianos, pero también de emperadores romano-germánicos, como se ha analizado antes. Según el autor, su procedimiento requeriría que el votante marcara «tras el nombre [de cada candidato] un dígito claro -1, 2, 3, etcétera- hasta llegar al candidato que sea a su juicio el mejor». El ganador sería el candidato que hubiere obtenido una mayor suma de puntos (Nicolás de Cusa, 1433, libro 3, cap. 37).

Unos trescientos cincuenta años más tarde, la misma regla de votación fue diseñada por Jean-Charles de Borda, miembro de la Academia de Ciencias de Francia. Borda también presentó su invento con otro procedimiento de votación, parecido al que introdujo Condorcet (quien, como secretario permanente de la Academia, tuvo a su cargo la publicación de la ponencia de Borda). Se procedería así a una comparación exhaustiva de candidatos a pares (como en el procedimiento Condorcet), pero para cada candidato se sumarían los votos que obtuviera frente a cada uno de los rivales, de modo que el resultado sería el mismo que con el recuento de ordenaciones (Borda, 1781).

Como los otros procedimientos mencionados, el invento de Nicolás y de Borda requería, pues, que cada votante fuera capaz de ordenar sus preferencias con respecto a todos los candidatos. Como el procedimiento de Llull y en contraste con el de Condorcet, el procedimiento de recuento de ordenaciones de Nicolás y Borda produce un claro ganador. Pero, en contraste con las comparaciones a pares tanto en la versión de Llull como en la de Condorcet, es muy vulnerable al voto insincero o *estratégico*. Aquellos votantes con información acerca de las preferencias de los demás pueden dar menos puntos de lo que correspondería a su sincera preferencia a alternativas rivales con altas probabilidades de ganar, deformando así las preferencias de los votantes. Este punto débil indujo a los dos inventores del recuento de ordenaciones a presentar advertencias parecidas a sus potenciales usuarios, aun con varios siglos de diferencia. Mientras que Nicolás estableció que «no cabe concebir un método de elección más sagrado, justo, honesto o libre [...] si los electores actúan de acuerdo con su conciencia», Borda señaló que su procedimiento había sido concebido «sólo para hombres honestos».

Un estudioso andaluz de la misma época, Joseph Isidoro Morales, precisó la gravedad de las consecuencias del voto estratégico en el recuento de ordenaciones, según él lo tomó de Borda. La proporción de votos insinceros necesaria para producir un ganador distinto del que surgiría del voto sincero depende de la diferencia en puntos (o «cantidades de opinión») entre el ganador por voto sincero y el candidato que se pretenda convertir en ganador mediante votos insinceros, así como de la diferencia de rango entre ellos en las ordenaciones. Así pues, cabe presumir que sería muy difícil convertir en ganador a un candidato con pocas preferencias sinceras y situado muy hacia abajo en los rangos de ordenaciones, aunque la estratagema puede dar resultado cuando se trate de un candidato sólo un poco menos preferido que el ganador sincero (Morales, 1797, 1805).

Durante la Convención revolucionaria francesa en 1793 surgieron otras propuestas más prácticas que, aunque finalmente no se incorporaron a la Constitución subsiguiente, se reinventarían o adoptarían más tarde para elecciones políticas de masas en diversos países. El propio Condorcet propuso dos procedimientos innovadores, ambos concebidos como sustitutos viables, en cuanto al tiempo y la claridad de preferencias de los votantes que requerían, a su «riguroso método de juicios mayoritarios entre candidatos tomados de dos en dos [...], [el cual] es a menudo impracticable». El primero fue una forma de **voto limitado** por el cual la elección de un número de representantes en un distrito multinominal se llevaría a cabo mediante un número de votos por votante inferior al de escaños a cu-



brir; concretamente, en elecciones primarias para la formación indirecta de la asamblea, cada votante tendría dos votos para elegir entre 9 y 18 representantes en el distrito, según el proyecto constitucional de Condorcet. Al declarar electos a aquellos candidatos con mayor número de votos, esta fórmula permitiría que más de un partido obtuviera representación en cada distrito, introduciendo así cierto grado de pluralismo. El segundo procedimiento era una variante aparentemente menor del primero por la cual se distinguirían los dos votos de cada votante como primera y segunda preferencias. Sólo si ningún candidato obtuviera una mayoría de primeras preferencias de los votantes, se contarían los segundos votos, es decir, el procedimiento actualmente conocido como **voto suplementario** (Condorcet, 1793a, 1793b).

En el mismo escenario, y como réplica al proyecto de constitución de los girondinos, escrito en su mayor parte por Condorcet, el proyecto constitucional de los jacobinos presentado por Louis-Antoine-Léon Saint-Just propuso votar en distritos multinominales con un solo voto por individuo. Concretamente, Saint-Just propuso elegir la Asamblea Nacional de Francia en un solo distrito nacional con 341 escaños, mediante la asignación a cada votante de un solo voto por un solo candidato, y declarar electos a los 341 candidatos que obtuvieran mayor número de votos (Saint-Just, 1793, cap. V). Esta fórmula, conocida actualmente como **voto único no transferible**, suele considerarse capaz de producir resultados muy proporcionales. Pero, en la versión de Saint-Just, habría desde luego producido el mayor nivel de «multipartidismo»: probablemente sólo representantes individuales sin ninguna organización colectiva entre ellos.

#### Distritos multinominales

De hecho, muchos de los inventos teóricos acabados de mencionar no fueron directa o inmediatamente relevantes para las decisiones reales sobre los sistemas de votación basados en el principio de la mayoría en numerosos comités, consejos, asambleas y parlamentos, los cuales tendieron, en general, a adoptar los procedimientos más simples posible. Uno de los procedimientos de voto para elegir delegados o representantes de una comunidad más básico, casi espontáneo y más antiguo y ampliamente difundido puede describirse con los siguientes elementos. Todos aquellos con un interés común en la elección se reúnen en asamblea en su lugar habitual de encuentro, acuerdan elegir un comité o consejo que estará formado por unos pocos individuos; cada votante selecciona uno o más candi-

datos preferidos (de modo que el número de votos por votante puede ser igual, menor o mayor que el número de puestos a cubrir), y se eligen los candidatos con mayor número de votos.

Éste es, básicamente, el tipo de procedimiento que cabe encontrar muy frecuentemente en elecciones en escuelas, universidades, comunidades de propietarios de viviendas, asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones profesionales, corporaciones y algunas elecciones locales en pequeños pueblos. En un ámbito más amplio, éste es también el tipo de procedimiento que se usó desde el siglo XIII para la elección de funcionarios y diputados en las comunas y los cantones germánicos y suizos (Lloyd, 1907), en las asambleas municipales, los estados provinciales y los Estados Generales franceses (Babeau, 1882, 1894; Cadart, 1952), en los condados, ciudades y distritos ingleses con los que se formaba el Parlamento (Bishop, 1893), y en Virginia y otras colonias norteamericanas en periodos ulteriores (Sydnor, 1962; Pole, 1971). Este procedimiento de votación también se empleó para la elección directa de asambleas, parlamentos y colegios electorales en la mayoría de los estados de Europa, Estados Unidos y América Latina durante la mayor parte del siglo XIX. En algunos casos, sólo eran inicialmente electos los candidatos que recibían una mayoría absoluta de votos; para cada uno de los cargos restantes tenían lugar nuevas rondas de votación mediante el requerimiento, de nuevo, de una mayoría y, si ningún candidato obtenía ese apoyo, mediante una **segunda vuelta** entre los dos candidatos más votados. Las votaciones en algunas de estas instituciones históricas eran a mano alzada, mientras que en otras los votantes expresaban su preferencia oralmente de uno en uno, pero el voto secreto en papeletas escritas también puede, ciertamente, ser compatible con este tipo de reglas.

La ciencia política ha creado una jerga precisa que definió este procedimiento básico como consistente en **distritos multinominales, papeleta abierta** y reglas de **mayoría relativa** o de **mayoría absoluta**. También puede incluir diferentes formas de **voto de aprobación**, bien permitiendo votar por tantos candidatos como el votante desee, bien sólo por un máximo igual al número de cargos a cubrir. Sabemos tanto por el análisis lógico como por la observación empírica que este tipo de procedimiento puede ser altamente incluyente y permitir cierta representación **variada**, ya que diferentes grupos de preferencias que abarquen en total una amplia proporción de votantes pueden ver elegidos a sus candidatos **preferidos**. La espontaneidad al definir las reglas —que pueden parecer casi «naturales» a los participantes poco sofisticados— y la inclusividad de los resultados reales pueden explicar la larga duración de este tipo de proce-



		Candidaturas											
		$w_1$	$w_2$	$w_3$	$x_1$	$x_2$	$x_3$	$y_1$	$y_2$	$y_3$	$z_1$	$z_2$	$z_3$
		Individuos:			Partidos:								
		W			X			Y			Z		
Total votantes:		40			30			20			10/100		
Por áreas:		A	20		10			0			5		
		B	20		10			0			5		
		C	0		10		20				0		

  

Reglas	Votos	Asignaciones de 3 escaños			
M=3, papeleta abierta, mayoría relativa	ej.: $w_1:40, x_1:30, y_1:20, z_1:10$	1	1	1	0
M=3, voto en bloque, mayoría relativa	W:40, X:30, Y:20, Z:10	3	0	0	0
M=3, voto en bloque, mayoría absoluta	1a vuelta: W:40, X:30, Y:20, Z:10 2a vuelta, p. ej.: W:40, X:60	0	3	0	0
M=3, voto limitado (V=2) mayoría relativa	$w_1:40, w_2:40, x_1:30, x_2:30, y_1:20, y_2:20, z_1:10, z_2:10$	2	1	0	0
M=3, voto limitado (V=1) único no transferible), mayoría relativa	$w_1:40, x_1:30, y_1:20, z_1:10$	1	1	1	0
M=3, voto acumulativo, mayoría relativa	$w_1:40-120, x_1:30-90, y_1:20-60, z_1:10-30$	1-3	0-1	0-1	0
M=1, voto único, mayoría relativa	A- $w_1:20, x_1:10, y_1:0, z_1:5$ B- $w_2:20, x_2:10, y_2:0, z_2:5$ C- $w_3:0, x_3:10, y_3:20, z_3:0$	2	0	1	0

Cuadro 1. Reglas y procedimientos de mayoría

dimientos durante varios siglos en instituciones y organizaciones muy diferentes, como las mencionadas, así como su frecuente adopción en asociaciones no políticas de pequeña escala en todas las épocas. Los resultados de estos y los siguientes procedimientos por reglas de mayoría están ilustrados de un modo estilizado en el cuadro 1. Como puede verse en el sencillísimo ejemplo de un distrito con tres escaños y cien votantes, la representación por papeleta abierta, con la cual cada votante puede votar por tantos candidatos como desee hasta un máximo igual al número de cargos a cubrir, en este caso entre uno y tres, puede repartirse entre tres

candidatos con preferencias distintas (en el ejemplo, en el cuadro la asignación de escaños es preferencia  $x$ : 1 escaño, preferencia  $y$ : 1 escaño y preferencia  $z$ : 1 escaño, 1-1-1).

Las consecuencias de este sencillo tipo de procedimiento electoral pueden cambiar espectacularmente si se forman *facciones o partidos* bien organizados. Con ello nos referimos simplemente a grupos de candidatos y votantes con un objetivo común que coordinan su comportamiento para ganar tantos escaños como sea posible en la elección. En el tipo de elección multinominal antes esbozado, la aparición de candidaturas de facción capaces de modificar el apoyo de ciertos votantes puede producir un conjunto de ganadores que corresponda sólo a una de los grupos de preferencia o interés en la comunidad a costa de todos los demás. Para conseguir este resultado, no es necesario que la mayor parte ni siquiera muchos votantes sigan la consigna de los líderes de la facción de votar por todos y sólo por los miembros de una lista de candidatos; basta con que lo hagan unos cuantos, ya que, aunque sean pocos, pueden hacer una diferencia en comparación con la situación anterior sin facciones organizadas y convertir a todos los candidatos de la lista en ganadores.

Frente a una facción organizada capaz de acumular todos los escaños en disputa, la mejor estrategia de respuesta de los demás candidatos y votantes es, desde luego, la organización de facciones comparables, capaces al menos de neutralizar la ventaja obtenida por la primera facción. Esto acabará transformando la competencia entre individuos en una competencia entre facciones. Así, los votantes votarán **en bloque** por una lista de candidatos en vez de elegir a sus individuos preferidos. En términos más precisos, el procedimiento de votación con **papeleta abierta** se transforma en **voto en bloque** o **lista cerrada**. La nueva distribución de escaños en un distrito multinominal por mayoría relativa cuando se organizan candidaturas colectivas se muestra también, mediante una sencilla ilustración, en el cuadro 1. En contraste con los anteriores resultados con **papeleta abierta**, que eran capaces de producir, como en el ejemplo, una asignación de 1-1-1 escaños a tres candidatos con preferencias distintas, ahora la votación en **bloque** o **lista cerrada** por mayoría relativa produce una asignación en la que todos los escaños se asignan a los candidatos de la facción más grande: 3-0-0, aunque tal facción sólo haya obtenido los votos de una minoría de votantes (40 sobre 100 en el ejemplo).

La introducción de la regla de la mayoría absoluta con una segunda vuelta entre los candidatos más votados en la primera vuelta puede producir resultados parecidos si cada una de las candidaturas con amplio apoyo induce a votar en bloque por una lista de candidatos. La regla de la mayo-



ría con una segunda o una tercera vueltas fue usada tempranamente en elecciones indirectas en distritos multinominales en Francia para la elección de los Estados Generales en 1789 y en las elecciones indirectas de la Asamblea francesa hasta 1871, así como en al menos seis países europeos más durante el segundo cuarto del siglo XIX. Como se ilustra en el cuadro 1, estas reglas y procedimientos también concentran todos los escaños en una sola candidatura facciosa: el ganador en la segunda vuelta puede ser diferente del ganador por mayoría relativa en la primera vuelta (en el cuadro, la consiguiente asignación de escaños es 0-3-0).

Esta perspectiva puede iluminar por qué la idea de «facción» se asocia habitualmente en la literatura política clásica a las malas intenciones, a costa de los intereses generales o al menos ampliamente colectivos. En cambio, «partido» ha tenido una consideración algo mejor en los tiempos modernos, al menos en los círculos académicos. Pero de hecho los primeros partidos políticos se formaron precisamente como facciones electorales y todavía lo son, especialmente si el sistema electoral induce o fuerza a los votantes a votar en bloque por una lista cerrada de candidatos, además de haber desarrollado diferentes tipos de organización compleja. A principios de la época moderna, cuando las elecciones en relevantes instituciones políticas de amplia escala eran del tipo arriba indicado, la distinción entre *facción* y *partido* era difícil, como lo atestiguó, por ejemplo, el escocés y británico David Hume, quien —reflejando un sentimiento general en su época— consideró inicialmente que las «sectas y facciones [deberían] ser detestadas y odiadas [...], [porque] subvierten el gobierno, hacen las leyes impotentes y suscitan las más feroces animosidades» (Hume, 1741). Más tarde, sin embargo, consideró que «abolir todas las distinciones de partido puede no ser practicable, tal vez no deseable, en un gobierno libre». Es muy interesante observar que, cuando en el periodo ulterior, Hume tuvo que hacer frente a la existencia indeseable pero quizás inevitable de partidos políticos, se decantó por preferir que el gobierno estuviera en manos no de un solo partido sino de coaliciones multipartidistas, con objeto de «prevenir la ofensa y el triunfo indeseable de un partido sobre el otro, incentivar las opiniones moderadas, encontrar el justo medio en todas las discusiones, persuadir a cada uno de que su antagonista puede estar a veces en lo correcto, y mantener un equilibrio entre el elogio y la queja, que dedicaremos a todos los bandos» (Hume, 1758).

Cabe encontrar una evolución parecida en el virginiano y americano James Madison —de hecho influido por sus lecturas de Hume—, quien inicialmente también condenó las facciones, pero más tarde las vio como inevitables e incluso como un mal necesario. Madison advirtió aguda-

mente que, con partidos organizados, en pequeñas comunidades habría probablemente un solo partido dominante implantado en los prejuicios locales y las injusticias establecidas, y «cuanto más pequeño sea el número de individuos que compongan una mayoría, y más pequeño el ámbito en el que se sitúen, más fácilmente concertarán y ejecutarán su plan de opresión». En cambio, las unidades políticas extensas proveerían «la mayor seguridad proporcionada por una mayor variedad de partidos, frente a la eventualidad de que un partido sea capaz de superar y oprimir a los demás [...] En la misma medida, la creciente variedad de partidos incluidos en la [extensa] Unión aumenta su seguridad» (Madison, 1788, núm. 10; véase también la discusión en Dahl, 2002: 29-37).

Quizá fue Jean-Jacques Rousseau quien mejor percibió y anticipó la gran influencia de las facciones en las elecciones en distritos multinominales por mayoría relativa, que se usaban también en su Ginebra natal. «Cuando aparecen las facciones —observó en un pasaje bastante conocido pero diversamente interpretado— y se forman asociaciones parciales a costa de la gran asociación, la voluntad de cada una de estas asociaciones se convierte en general con relación a sus miembros, pero permanece como particular con relación al Estado: puede decirse entonces que ya no hay tantos votos como hombres, sino sólo tantos como asociaciones [...]. Al final, cuando una de estas asociaciones es suficientemente grande para prevalecer sobre las demás, el resultado ya no es una suma de pequeñas diferencias, sino una sola diferencia; en tal caso ya no hay una voluntad general, y la opinión que prevalece es puramente particular». Es muy notable que también Rousseau considerara que, si las facciones o partidos eran inevitables, es decir, «si hay sociedades parciales, es mejor que haya tantas como sea posible y evitar que sean desiguales» (Rousseau, 1762).

Todos los autores mencionados —los cuales estuvieron, desde luego, entre los más influyentes en la elaboración y la crítica constitucional en Inglaterra, los Estados Unidos en formación, la Francia revolucionaria y otros muchos países de la época— coincidieron, pues, en las siguientes observaciones. Primero, se dieron cuenta de que la formación de facciones o partidos electorales producía peores resultados que las anteriores prácticas basadas en votos individuales a candidatos individuales. Segundo, tarde o temprano reconocieron que en sociedades extensas y complejas en las que se había desvanecido la homogeneidad de intereses y valores que había prevalecido en comunidades pequeñas y simples durante la Edad Media, la formación de facciones políticas era inevitable e incluso necesaria para que pudiera existir representación política de una diversidad de grupos. Por último, consideraron que, una vez los partidos hubieran empezado a inter-



venir en el proceso electoral, la existencia de múltiples partidos sería mejor —en el sentido de restablecer en cierta medida la capacidad anterior de las elecciones de dar representación a diferentes grupos de preferencias— que la existencia de sólo unos pocos capaz de producir una gran concentración de poder en un solo partido; en otras palabras, que si los partidos eran inevitables, el multipartidismo era mejor que el bipartidismo.

Dos tipos básicos de procedimiento se idearon entonces para que la competencia entre facciones o partidos políticos fuera en algún grado compatible con una representación pluralista e incluyente, y mientras el principio de la mayoría fuera todavía el principio básico de decisión. En primer lugar, se inventaron varios procedimientos de votación para producir la representación de más de un partido en distritos multinominales por mayoría relativa. En segundo lugar, se difundió la alternativa de distritos uninominales, bien por mayoría relativa bien por mayoría absoluta con segunda vuelta, en la expectativa de reducir la alta concentración de poder en un solo partido producida por el voto en bloque en distritos multinominales. Por supuesto, los grupos pequeños, desaventajados pero ascendentes favorecieron la adopción de estos procedimientos electorales relativamente más incluyentes, mientras que los cargos públicos pertenecientes a grupos grandes, dominantes y bien establecidos resistieron tales innovaciones con objeto de mantener mejores oportunidades de concentrar todos los escaños.

#### Voto limitado y acumulativo

Los dos procedimientos de votación innovadores en distritos multinominales que alcanzaron mayor difusión fueron el voto limitado y el acumulativo. El **voto limitado** —que había sido inicialmente propuesto por Condorcet en 1793, como se ha indicado antes— se diseñó precisamente para permitir que al menos la segunda minoría en un distrito obtuviera una minoría de escaños. Mediante este procedimiento, cada votante puede votar por un número de candidatos menor que el número total de escaños a cubrir en el distrito, y se eligen los candidatos con mayor número de votos. Con una proporción alta de votos limitados (por ejemplo, 2/3 de los escaños a cubrir), este procedimiento tenderá a asignar tantos escaños como votos tenga cada votante al partido más grande (en el ejemplo, 2), mientras que la minoría restante de escaños (en el ejemplo, 1) será asignada a los candidatos del segundo partido en votos. Sólo si el partido más grande obtiene una proporción muy alta de votos y es capaz de coordinar los votos

de sus seguidores, de modo que se distribuyan eficientemente entre sus diferentes candidatos, cabe esperar que reciba todos los escaños del distrito.

Se usaron tentativamente diferentes formas de voto limitado con varios votos por votante en una minoría de distritos en Gran Bretaña desde 1867, así como en Italia, España y Portugal unos años más tarde. Más innovadoramente, el voto limitado se adoptó como una fórmula general para cubrir todos los escaños de la asamblea en Brasil desde 1882, así como en Argentina, Bolivia, España, Perú y Portugal a finales del siglo XIX. Con este procedimiento, como se ilustra en el cuadro 1, mientras que la lista de partido más votada recibe una mayoría de los escaños, un segundo partido puede recibir algunos escaños (en el ejemplo, en el cuadro, la correspondiente asignación de escaños es 2-1-0).

Una forma particular de voto limitado es la que da un solo voto a cada votante, como había propuesto Saint-Just en 1793, según se ha indicado antes. Esta fórmula fue innovadoramente usada en España de 1865 a 1876. En distritos con más de dos escaños, esta forma de voto único limitado puede distribuir los escaños entre más de dos partidos, lo que produce de hecho una representación realmente pluralista y bastante proporcional, como se ilustra en el cuadro 1. En tiempos más recientes, este procedimiento se ha llamado **voto único no transferible** y se ha usado, sobre todo, en Japón desde 1900 y de nuevo después de la Segunda Guerra Mundial.

El procedimiento de **voto acumulativo** —que había sido propuesto en Gran Bretaña por el miembro del Parlamento James Garth Marshall (1853)— da a cada votante tantos votos como escaños a cubrir en el distrito, pero permite acumular más de un voto en un solo candidato. Los resultados de este procedimiento dependen de la información de los votantes sobre el apoyo esperado de los diferentes candidatos y su capacidad de coordinar sus acumulaciones. En general, cabe esperar que los escaños se asignen a más de un partido. Pero la asignación de escaños puede ser tan pluralista como con el voto limitado sólo si el partido más grande fracasa en la coordinación de los votos acumulados de sus seguidores y los partidos pequeños, en cambio, se coordinan eficientemente. El voto acumulativo se usó en distritos con tres escaños para la elección de la asamblea del estado de Illinois desde 1869 a 1980, así como en Chile, Brasil y Perú a finales del siglo XIX y principios del XX. El cuadro 1 ilustra también algunas asignaciones hipotéticas de escaños con este procedimiento en el sencillo ejemplo de un distrito con tres escaños. (Los incentivos para el voto estratégico y las consecuencias probables del voto limitado y del voto acumulativo fueron agudamente analizados por Charles Dodgson, más conocido como Lewis Carroll, en 1884; véase también Black, 1996).



## Distritos uninominales

Como una alternativa a estos procedimientos orientados a permitir la representación de más de un partido en distritos multinominales, la división de grandes distritos multinominales en distritos uninominales más pequeños también puede producir cierta representación pluralista. Para ver cómo esto ocurre, el cuadro 1 ilustra el sencillo ejemplo de un distrito con tres escaños que se convierte en tres distritos de un escaño cada uno. Como se muestra en el cuadro, un solo partido capaz de recibir todos los escaños en un distrito multinominal puede dejar de ser el partido más grande en alguno de los distritos uninominales más pequeños, permitiendo así que otro partido obtenga representación. (En el ejemplo del cuadro, la nueva asignación de escaños, en vez de favorecer a un solo partido, 3-0-0, como ocurría en un distrito con tres escaños, es ahora 2-0-1; obsérvese que el tercer partido sin escaños tiene un apoyo total más amplio que el partido con un escaño, pero éste es más fuerte en un distrito.)

De hecho, los distritos uninominales pueden combinarse con diferentes reglas, especialmente la mayoría relativa, la mayoría absoluta con una segunda vuelta por mayoría relativa y la mayoría absoluta con una segunda vuelta por mayoría absoluta entre los dos candidatos más votados en la primera vuelta. Si, según la primera de estas reglas, los escaños de una asamblea son elegidos en distritos uninominales por mayoría relativa, ciertas minorías globales con un apoyo relativamente fuerte en pequeñas áreas locales pueden elegir sus candidatos, lo cual es un resultado más incluyente que el que se produce en distritos multinominales. Los distritos uninominales, sin embargo, pueden perjudicar a amplias minorías con apoyo muy disperso en el territorio si no son el grupo más grande en ningún área significativa, hasta el punto de que puede ocurrir que un grupo de preferencias relativamente amplio en el conjunto no obtenga representación en ningún distrito.

Los distritos uninominales en elecciones por mayoría relativa se adoptaron inicialmente, al parecer, en las colonias británicas en América del Norte y se introdujeron en Inglaterra a partir de 1707. Se difundieron a finales del siglo XVIII y principios del XIX para la elección de la Cámara de los Comunes en Irlanda, Escocia y Gales (en contraste con la mayor parte de Inglaterra, donde continuaron prevaleciendo los distritos con dos y tres escaños), así como en ciertos estados de Estados Unidos para la elección de la Cámara de Representantes. Los distritos uninominales, sin embargo, no se convirtieron en la fórmula general en Gran Bretaña hasta 1885, y ello a petición de los conservadores como un mecanismo protec-

tor a cambio de una nueva ampliación del electorado que veían como una amenaza. En Estados Unidos los distritos uninominales se difundieron gradualmente, pero sólo sustituyeron totalmente a los distritos únicos de ámbito estatal y otros distritos multinominales con voto en bloque en 1970. Mucho antes, Dinamarca, por ejemplo, había formado su Parlamento con esta fórmula en 1848.

Como observó el filósofo y político inglés John Stuart Mill con motivo de la discusión de las reformas electorales en Gran Bretaña, una elección parlamentaria en distritos uninominales por mayoría relativa —así como una elección indirecta mediante facciones, como se ha señalado antes— puede dar la victoria a «una mayoría [de votantes] de la mayoría [de los distritos], los cuales pueden ser, y a menudo son, sólo una minoría del total» (Mill, 1861). De hecho, Mill aún se quedó corto en su análisis, ya que, con este procedimiento, tal como se usa en Gran Bretaña, cabe asignar una mayoría parlamentaria a una mayoría *relativa*, es decir, a una minoría de votos en la mayoría de los distritos, la cual puede ser ciertamente una minoría muy pequeña del número total de votantes, e incluso menor que otros grupos.

La elección de un solo ganador por mayoría relativa fue también adoptada para la elección directa de presidentes en regímenes con separación de poderes entre la Presidencia y la Asamblea. Los casos más tempranos fueron Colombia en 1853 (en sustitución del colegio electoral inspirado en Estados Unidos) y Brasil desde 1892 (en sustitución de la monarquía portuguesa). Más tarde, esta regla se adoptó para elecciones presidenciales directas en muchos países de América Latina, así como en Corea del Sur, Filipinas y algunos países africanos bajo anterior control británico. Como también ocurre en un distrito parlamentario uninominal, un presidente ganador por mayoría relativa puede ser un candidato extremo que obtenga un fuerte rechazo de una mayoría de los votantes, los cuales pueden haber dividido sus votos entre varios candidatos derrotados relativamente cercanos en sus posiciones. En otras palabras, el ganador por mayoría relativa puede ser el perdedor-Condorcet, es decir, un candidato que sería derrotado por cualquier otro candidato en comicios a pares. De hecho así ocurrió: cabe registrar una serie de crisis políticas y quiebras de regímenes democráticos en países tanto de América Latina como de Asia y África tras la elección de presidentes minoritarios y extremos por la regla de la mayoría relativa, especialmente a mediados del siglo XX.



## Reglas de mayoría absoluta

Cabe obtener resultados comparables, aunque relativamente menos malos, en distritos parlamentarios uninominales, así como en elecciones presidenciales, si se usa la regla de la mayoría con una segunda vuelta. Una primera variante, la cual requiere una **mayoría absoluta** en la primera vuelta y sólo una **mayoría relativa** en la segunda vuelta, se adoptó para la elección de la Asamblea Nacional de Francia en 1875 y se ha usado en ese país la mayor parte del tiempo desde entonces hasta hoy. Este sistema sólo producirá resultados diferentes a la regla de mayoría relativa simple si los candidatos coordinan su retirada en la segunda vuelta a favor de aquellos que estén relativamente más cerca de sus preferencias (o más dispuestos a intercambiar favores) y tengan mayores probabilidades de ganar. En condiciones de coordinación subóptima, sin embargo, el ganador puede ser tan extremo y minoritario en las primeras preferencias de los votantes y provocar un rechazo tan amplio como el ganador por mayoría relativa en una sola vuelta.

Otra variante requiere una mayoría absoluta en la primera vuelta y reduce la participación en **la segunda vuelta a los dos candidatos más votados**. Este sistema fue usado para las elecciones parlamentarias en Alemania desde 1871. Para las elecciones presidenciales, cabe encontrar un precedente de las reglas con segunda vuelta en el procedimiento que establecía una primera vuelta de elección directa por mayoría y una segunda vuelta en el Parlamento entre los dos o tres candidatos más votados. Esta fórmula se adoptó en Francia en 1851, así como en Bolivia en 1871, donde todavía se usa, y en al menos otros seis países latinoamericanos en diferentes periodos. Las elecciones presidenciales directas por mayoría con una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados se han usado en Francia desde 1965, así como en países africanos bajo anterior control francés, en la mayor parte de los países de América Latina en sus periodos democráticos más recientes (empezando en Ecuador en 1978) y en los regímenes poscomunistas de Europa central y oriental desde el decenio de 1990.

Otra variante más de la regla de la mayoría absoluta con una segunda vuelta fue inicialmente diseñada por el profesor de Harvard William R. Ware en 1871 como una simplificación de ciertas propuestas de Thomas Hare (que se analizarán más adelante) e importada por el matemático E. J. Nanson en 1882 para las elecciones en Australia, para cuya Cámara de Representantes se adoptó a partir de 1918. Este procedimiento, habitualmente conocido como **mayoría-preferencial** o **voto alternativo**, requiere que los votantes ordenen sus preferencias entre los candidatos. To-

do candidato que obtenga una mayoría de primeras preferencias es elegido; si así no se pueden cubrir todos los cargos, a continuación el candidato con menor número de primeras preferencias es eliminado y los votos de sus votantes se transfieren a sus siguientes preferencias para sucesivas vueltas de conteo, hasta que los candidatos necesarios obtienen una mayoría de apoyos. Este procedimiento permite, pues, que los votantes indiquen por qué candidato habrían votado en una segunda vuelta si su candidato más preferido hubiera sido eliminado en la primera vuelta; por esta razón es habitualmente llamado **segunda vuelta instantánea** en Estados Unidos.

La regla de la mayoría, bien con una segunda vuelta o con voto alternativo, no garantiza que el ganador sea el candidato con una aceptación relativamente más amplia y menos rechazo entre los votantes, ya que éste puede ser eliminado en la primera vuelta de votación o en algún recuento preliminar de los votos. Aun si los candidatos son percibidos por la mayor parte de los votantes como si estuvieran ordenados en una sola dimensión lineal, como el eje izquierda-derecha, el candidato del votante mediano, que siempre es capaz de formar una mayoría a su alrededor contra cualquier otro candidato, puede obtener menos votos que otros dos candidatos más extremos y quedar eliminado. En otras palabras, el ganador por mayoría con cualquiera de estos procedimientos puede no ser el ganador-Condorcet, es decir, el candidato capaz de ganar contra cualquier otro candidato en comicios a pares, sino alguien que podría ser derrotado por mayoría absoluta por alguno de los candidatos eliminados.

Sin embargo, al comparar los resultados esperados con la regla de la mayoría relativa simple y con la de la mayoría absoluta con segunda vuelta, hay que introducir al menos dos observaciones. Si suponemos que hay una sola dimensión de preferencias de los votantes, en la que el votante mediano puede ser identificado claramente, y que participa el mismo número de candidatos, si ningún candidato obtiene una mayoría absoluta de votos en la primera vuelta, la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta crea una probabilidad dos veces mayor que la regla de la mayoría relativa de que el ganador final sea el candidato con el apoyo del votante mediano. Esto se debe al hecho de que si el candidato del votante mediano está presente en la segunda vuelta, debemos esperar que ganará por mayoría contra cualquier otro rival. Así, la probabilidad de que el candidato del votante mediano gane es igual a la probabilidad de que sea uno de los dos candidatos más votados en la primera vuelta, lo cual, bajo los supuestos antes mencionados, a priori y con cualquier número de candidatos, es el doble que la probabilidad de que sea el candidato más votado en la primera vuelta.



La segunda observación está vinculada a la primera. Mientras que la regla de la mayoría relativa puede dar la victoria al perdedor-Condorcet, es decir, al candidato que sería derrotado por cada uno de todos los demás candidatos en comicios a pares, como se ha mencionado antes, el ganador por la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta o sus variantes no puede ser el perdedor-Condorcet porque habrá tenido que ser capaz de ganar al menos uno de los comicios o comparaciones a pares, es decir, el que habrá tenido lugar entre los dos supervivientes en la segunda vuelta de votación o en el recuento final de votos. (Esto ya fue observado tempranamente por E. J. Nanson, 1882.)

Esto significa que, en distritos parlamentarios uninominales, así como en elecciones presidenciales o de otro tipo que produzcan un solo ganador absoluto, debería esperarse que el ganador por la regla de la mayoría con segunda vuelta o con voto alternativo sea, como promedio, relativamente más aceptado y menos rechazado por los votantes que el ganador por la regla de la mayoría relativa simple. Por supuesto, ciertas elecciones pueden producir ganadores con características opuestas a las que se acaban de mencionar, pero aquí se presenta una proposición general sobre los resultados que cabe esperar a priori con cada una de las reglas electorales.

#### La elección de las reglas de mayoría

Esta clasificación de las reglas y los procedimientos electorales de mayoría, por su capacidad de incluir una variedad de grupos políticos variados y de producir ganadores relativamente aceptables, permite establecer algunos criterios estratégicos básicos de la decisión institucional. La elección de procedimientos con un grado relativamente alto de inclusión, como el voto limitado o acumulativo, los distritos uninominales, o las reglas con altos requerimientos de votos para ganar absolutamente, como la de la mayoría absoluta con segunda vuelta, implica menos riesgo, mientras que la apuesta por procedimientos excluyentes, como los distritos multinominales con listas cerradas *en bloque*, o por reglas sin requerimientos específicos de votos para ganar absolutamente, como la regla de la mayoría relativa simple, debería esperarse que correspondiera a actores más propensos al riesgo.

En la perspectiva proporcionada por el análisis aquí presentado, cabría esperar que *un solo partido dominante con expectativas optimistas* de permanecer en tal situación tenderá a preferir fórmulas electorales como los *distritos multinominales con listas cerradas en bloque y la regla de la mayoría relativa* a otras fórmulas que permitan la representación de la minoría. En cambio,

en situaciones en las que los gobernantes estén seriamente amenazados por una oposición ascendente o por nuevos partidos emergentes, así como en situaciones de relativa ignorancia o alta incertidumbre sobre el apoyo probable de las diferentes candidaturas —por ejemplo, cuando se establece un nuevo régimen con amplios derechos de voto—, las fórmulas electorales relativamente más incluyentes —es decir, el voto limitado o acumulativo, los distritos uninominales más que los multinominales, y la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta más que la mayoría relativa simple— pueden ser opciones menos arriesgadas para actores autointeresados, y más capaces, al mismo tiempo, de producir resultados socialmente más aceptables. Más adelante, un análisis a largo plazo de los cambios de sistema electoral en múltiple países contrastará estas implicaciones.

#### Lecturas recomendadas

- Arrow, Kenneth [1951]: *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, 1963, Wiley. [Trad.: *Elección social y valores individuales*, ed. de Andreu Mas-Colell, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.]
- Brams, Steven J. y Peter C. Fishburn: *Approval Voting*, Boston, Birkhäuser, 1983.
- Favre, Pierre: *La décision de majorité*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.
- Grofman, Bernard, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler y Brian Woodall (comps.): *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote. The Comparative Study of an Embedded Institution*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1999.
- Hägele, Günther y Friedrich Pukelsheim: «Lull's Writings on Electoral Systems», *Studia Lulliana*, 41, 2001, págs. 3-38.
- Heinberg, John G.: «History of the Majority Principle», *American Political Science Review*, 20, 1, 1926.
- , «Theories of Majority Rule», *American Political Science Review*, 26, 3, 1932.
- McGann, Anthony J., William Koetzle y Bernard Grofman: «How an Ideologically Concentrated Minority Can Trump a Dispersed Majority: Nonmedian Voter Results for Plurality, Run-off, and Sequential Elimination Elections», *American Journal of Political Science*, 46, 1, 2002.
- McLean, Iain y Arnold B. Urken (comps.): *Classics of Social Choice*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- May, Kenneth O.: «A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision», *Econometrica*, 20, 1952.
- Merrill III, Samuel: *Making Multicandidate Elections More Democratic*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Miller, Nicholas R., Bernard Grofman y Scott L. Feld: «The Geometry of Major-



- rity Rule», *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989.
- Nurmi, Hannu: *Comparing Voting Systems*, Dordrecht, Kluwer, 1987.
- Pukelsheim, Friedrich: «Auf den Schultern von Riesen: Llull, Cusanus, Borda, Condorcet et al.», *Litterae Cusanae*, 2, págs. 3-15, 2002.
- Reilly, Benjamin: *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.
- Riker, William H.: *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman, 1982.
- Saari, Donald: *Geometry of Voting*, Nueva York, Springer, 1994.
- , *Basic Geometry of Voting*, Nueva York, Springer, 1995.
- Staveley, E. S.: *Greek and Roman Voting and Elections*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1972.
- Taylor, Lily Ross: *Roman Voting Assemblies. From the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1966.

### **Proporcionalidad**

El principio de distribución proporcional de cargas, acciones y derechos de voto se usa habitualmente en comunidades privadas y empresas sobre la base del número de habitantes, los recursos, las propiedades o la contribución a la provisión o el financiamiento de bienes colectivos. Cabe encontrar precedentes remotos de la representación proporcional para distribuir escaños en escenarios más políticos en ciertas ligas de ciudades y tribus de la Antigüedad. A principios de la Edad Moderna, las uniones confederales y una serie de planes de paz en Europa también se plantearon la cuestión de la representación apropiada de las diversas unidades territoriales. Más formalmente, y para elecciones locales, el principio de la representación proporcional se formuló en Francia a finales del siglo XVIII durante el proceso de celebración de las tradicionales elecciones corporativas que generaría la revolución. Las fórmulas matemáticas básicas que harían operativo el principio se inventaron casi al mismo tiempo en el proceso de diseño de las nuevas instituciones representativas de Estados Unidos, con objeto de asignar escaños en la Cámara de Representantes a los estados con diferente población. Las fórmulas de representación proporcional se reinventaron varias veces en Europa en la segunda mitad del siglo XIX para asignar escaños a los diversos partidos políticos en las asambleas y los Parlamentos modernos.

#### La invención del principio de proporcionalidad

En lo que respecta a las antiguas ligas confederales, el precedente más remoto de representación proporcional puede encontrarse probablemente en la Liga Licia, en Asia Menor desde 168 a.C. hasta alrededor de 50 d.C. Esta liga agrupó a 23 ciudades (incluidas, por ejemplo, Olimpos y Xathros) que estaban representadas en el Consejo de gobierno con uno, dos o tres votos cada una, según su tamaño. Las ciudades también contribuían proporcionalmente a las cargas financieras. Pero la más notable de las confederaciones de la Antigüedad fue la Liga Anfictiónica, la cual estuvo organizada en torno a Delfos para asuntos religiosos y de mutua defensa con 12 tribus helénicas, incluidas Atenas y Esparta. Los representantes de todas las unidades se reunían dos veces al año para votar sobre decisiones que serían ejecutadas por el Senado. Aunque durante la mayor parte de su existencia funcionó con un número igual de votos por unidad, durante un corto periodo de 31 a.C. a 14 d.C. la Liga Anfictiónica estuvo organizada con una



distribución de votos más proporcional: tres ciudades tenían seis votos cada una, otras tres ciudades tenían dos votos cada una, y otras seis ciudades o grupos de pequeñas tribus tenían un voto cada uno (el cual era emitido por uno de sus componentes por turnos). Aunque los diferentes números de votos no estaban distribuidos con la precisión de una fórmula matemática, correspondían aproximadamente a la población de cada ciudad o grupo (Freeman, 1898).

Durante la Edad Media y principios de la Edad Moderna, cabe identificar una serie de planes confederales e intentos de unir diferentes unidades políticas para fines comunes de defensa que se plantearon problemas parecidos de distribución de cargos representativos. Uno de los más notables fue el desarrollado a finales del siglo XVII por el colono inglés William Penn, cuyo plan de paz para Europa incluía la formación de una Dieta (también llamada Estados o Parlamento), en la que cada soberano estaba representado en proporción a «su valor» (el cual se calculaba no sólo en términos de población, sino también de riqueza y fuerza militar). Penn diseñó hasta 15 unidades (incluidos desde el Imperio germánico, Francia, Rusia, España y Turquía hasta los más pequeños cantones suizos y ducados germánicos) con un total de 90 votos distribuidos en una escala con valores ponderados de 12 a 1 (Penn, 1693). Por supuesto, problemas parecidos aparecieron en las confederaciones y estados federales modernos al formar asambleas representativas —desde Estados Unidos a finales del siglo XVIII hasta la Unión Europea a finales del siglo XX—, así como en todas las asambleas y parlamentos cuyos miembros son elegidos en unidades territoriales con diferente tamaño y población.

Para la organización de elecciones populares, una formulación temprana del principio de representación proporcional de los diferentes grupos de votantes en las asambleas políticas fue presentada por el político y candidato electoral Honoré-Gabriel Riqueti, conde de Mirabeau, en las primeras semanas de 1789. En su famoso discurso al estamento provincial de Provenza con motivo de la elección de delegados a los Estados Generales de Francia, Mirabeau proclamó que «Los Estados Generales son [deben ser] a la nación lo que el plano es a su configuración física; en todas sus partes, y en su totalidad, la copia debería guardar siempre las mismas proporciones que el original» (Mirabeau, 1789, 1: 7). En un pasaje menos conocido del mismo discurso, Mirabeau señaló que no pretendía sólo obtener una representación fiel o equitativa de los diferentes grupos de la sociedad, sino que le importaba también que las correspondientes instituciones políticas indujeran resultados socialmente eficientes. En este enfoque, la representación de todas las partes debería evitar que dos estamentos do-

minantes, la aristocracia y el clero, prevalecieran sobre toda la nación. «La nación no está aquí —señaló— si aquellos que se llaman a sí mismos sus representantes no han sido elegidos en elecciones libres e individuales, si los representantes de grupos con igual importancia no son iguales numéricamente y en poder de voto [...]. Para conocer la voluntad de la nación, los votos deben emitirse de modo que se evite el error de tomar la voluntad de un estamento por la de otro, o la voluntad particular de ciertos individuos por la voluntad general» (íbid.: 7-8).

### Cuotas proporcionales

Casi al mismo tiempo que Mirabeau formulaba sus principios, algunos líderes políticos de los Estados Unidos de América en proceso de creación inventaron por primera vez las fórmulas matemáticas básicas que harían posible la representación proporcional. Como se ha indicado, no las inventaron con la intención de promover una representación equitativa, pluralista y socialmente eficiente de los diferentes grupos de votantes en las instituciones correspondientes, sino sólo para establecer una adecuada representación territorial en la nueva federación, de acuerdo con el mandato de la Constitución de Estados Unidos (artículo 1, sección 2).

Para los primeros gobernantes y legisladores de Estados Unidos, el problema básico fue definir una *cuota* de habitantes de un estado que valiera un escaño en la Cámara de Representantes —lo cual es, formalmente, el mismo problema que definir una *cuota* de votos de partido que valga un escaño en un consejo, asamblea o parlamento, como se analizará más adelante. En aquel y en siguientes periodos, se definieron tres tipos de cuota, los cuales pueden llamarse *exacta*, *suficiente* y *fija*. El cuadro 2 muestra un ejemplo de cómo cabe aplicar diferentes fórmulas de cuota.

La **cuota exacta o simple** fue definida inicialmente por Alexander Hamilton, uno de los principales autores y propagandistas de la nueva Constitución federal de Estados Unidos, para las primeras elecciones a la Cámara de Representantes en 1791. La cuota proporcional exacta es el cociente del número total de habitantes (o de votos) por el número total de escaños; es decir,  $1/M$  (donde  $M$  es la magnitud o número de escaños). Esta fórmula es bastante intuitiva desde la noción de proporcionalidad, pero tiene los inconvenientes de que no es decisiva o completa porque la distribución de habitantes entre los estados, o de votos entre los partidos, difícilmente coincide con múltiplos exactos de esa cuota. Por ello, los escaños restantes que no pueden asignarse sobre la base de la cuo-



		Partidos:	W	X	Y	Z	Total
		Votos:	40	30	20	10	/100
<i>Reglas</i>		<i>Asignación de 6 escaños</i>					
<b>Hamilton-Hare</b>							
Cuota exacta: $100/6 = 16,6$	Por cuotas	2	1	1	0	4	
	[Restos de votos	6,6	13,3	3,3	10]		
	Por restos más altos		1		1	2	
	Total escaños	2	2	1	1	6	
<b>Jefferson-d'Hondt</b>							
Cuota suficiente: $[40/3 =] 13$	Por cuotas	3	2	1	0	6	
<b>Webster-Sainte Laguë</b>							
Cuota modificada:	Por cuotas	2	2	1	0	5	
$100/6+1 = 14$	Por media cuota (7)				1	1	
	Total escaños	2	2	1	1	6	
<b>Gergonne-Gilpin</b>							
Cuota fija:							
por ejemplo 15 votos	Por cuotas	2	2	1	0	5	

Cuadro 2. Fórmulas de representación proporcional

ta exacta tienen que hacerlo mediante alguna fórmula suplementaria que puede inducir distorsiones importantes. Tal como esta fórmula fue inicialmente propuesta por Hamilton y, en el contexto de elecciones parlamentarias, por el jurista y político inglés Thomas Hare unos setenta años más tarde, los escaños restantes se asignarían a aquellos estados o partidos con *restos más altos* de habitantes o de votos, respectivamente (Hare, 1859).

Sin embargo, en los sistemas electorales reales, la cuota *exacta* o de Hamilton-Hare se ha usado junto con fórmulas suplementarias muy variadas para la asignación de los escaños restantes, tales como dar preferencia a los partidos más grandes, o a los más pequeños, o al azar, o mediante la aplicación de alguna otra fórmula de representación proporcional a los votos restantes, o —como advirtió uno de los más distinguidos críticos de la propuesta de Hamilton— «según cualquier otro truco que el ingenio pueda inventar y las conspiraciones del momento permitan imponer» (Jefferson, 1792). Con objeto de reducir el número de escaños asignados mediante el

criterio suplementario, el abogado de Londres Henry R. Droop propuso una cuota algo menor,  $1/M+1$  (redondeada por arriba); con un valor menor de la cuota, cabe asignar un mayor número de escaños por cuotas, pero, aun así, todavía se necesita otra fórmula suplementaria para asignar al menos unos pocos escaños restantes (Droop, 1868, 1869).

Lógicamente, la combinación de dos fórmulas diferentes para la asignación del mismo conjunto de escaños puede producir algunas consecuencias inesperadas e indeseables. Incluso la canónica fórmula Hamilton-Hare que asigna algunos escaños según la cuota exacta y el resto según los restos de votos más altos puede producir ciertas asignaciones paradójicas, como dar menos escaños a un partido (o estado) que haya aumentado su proporción de votos (o habitantes), habitualmente conocida como la *paradoja de Alabama*.

La segunda fórmula, a la que cabe llamar **cuota suficiente**, fue concebida inicialmente por el político virginiano y posteriormente presidente de Estados Unidos Thomas Jefferson en 1792 en respuesta a la cuota de Hamilton —la cual fue finalmente vetada por el presidente George Washington a instigación de Jefferson. Basándose en las instrucciones de la Constitución de Estados Unidos y en un deseo de simplicidad, Jefferson propuso definir una cuota que fuera capaz de asignar todos los escaños mediante un solo criterio. Literalmente: «Debemos tomar, como criterio de distribución, el divisor común que, aplicado a cada uno de los estados, les dé unos números que, sumados, se acerquen lo más posible a 120 [el número total de escaños en la Cámara de Representantes en aquel momento]» (Jefferson, 1792). La idea de un divisor común para todas las asignaciones de escaños motivó también al profesor de derecho civil belga Victor d'Hondt a reinventar esta cuota unos cien años más tarde (d'Hondt, 1878, 1882). Lógicamente, para cumplir su objetivo de asignar todos los escaños, la cuota Jefferson-d'Hondt debe ser menor que la cuota Hamilton-Hare.

Aunque se ha confundido a menudo la fórmula de la cuota *suficiente* de Jefferson-d'Hondt con alguno de los métodos de cálculo para establecer su valor, no debería olvidarse el significado básico de la fórmula. De hecho, existen varios métodos para encontrar esa cuota y producir la correspondiente asignación de escaños, incluido la prueba y el error, como propuso inicialmente Jefferson; el uso de una serie de divisores hasta obtener el cociente  $M$ -ésimo más alto o *el promedio mayor* (siendo  $M$  el número de escaños a asignar), como lo divulgó d'Hondt y se conoce como método de la *serie de divisores*; o empezando tentativamente con la cuota  $1/M+1$  (redondeada por abajo) y disminuyendo su valor hasta que cuadre, como lo divulgó el profesor de física suizo y político local Eduard Hagenbach-Bischoff (1888).



Se han inventado varias variantes de este tipo de cuota. Por ejemplo, el senador estadounidense Daniel Webster empezó, en 1832, a modificar la cuota aumentando su valor hasta el número entero más próximo y, entonces, si es necesario, dando escaños adicionales a aquellos estados o partidos que tengan más de la mitad de la cuota. Esta fórmula, conocida como de las *fracciones mayores*, se usó para la asignación de escaños en Estados Unidos a principios del siglo XX. Más tarde fue reinventada, junto con otro método de cálculo basado en la serie de divisores de los números impares, por el matemático francés André Sainte-Laguë (1919), el cual se ha usado para elecciones parlamentarias, en versiones modificadas, especialmente en los países escandinavos.

Por último, la que cabe llamar **cuota fija** es simplemente un número absoluto de votos establecido a priori como valor de un escaño. Éste fue de hecho el criterio básico que se había usado en algunas ligas y confederaciones de la Antigüedad y principios de la Edad Moderna, antes mencionadas, en las que el número de representantes de cada unidad se establecía sobre la base de un número fijo de habitantes. Para elecciones políticas, esta fórmula fue propuesta inicialmente por el matemático francés Joseph-Díaz Gergonne en 1820. En sus propias palabras: «En las elecciones los votantes deberían agruparse libremente de acuerdo con sus opiniones, sus intereses o sus deseos, y un ciudadano cualquiera se convertiría en diputado del departamento en la cámara electiva si llevara el mandato de doscientos votantes [la cuota que él propuso arbitrariamente]» (Gergonne, 1820). De un modo parecido, el manufacturero y activista de Filadelfia Thomas Gilpin propuso una cuota fija en un panfleto publicado en 1844. El contexto de la propuesta de Gilpin, contra el que intentaba reaccionar, era el sistema antes analizado de distritos multinominales por mayoría relativa en el que cada votante tenía que votar en bloque por una lista cerrada, lo cual producía un solo partido dominante. Su intención era evitar la sucesiva autorreproducción de los gobernantes y conseguir que «el cuerpo electo sea una representación exacta de los intereses públicos». De otro modo —advertía— «es la fuente virtual de opresión e injuria la causa de un gran descontento, y cuando no es subversivo de la administración, es subversivo de la armonía y la confianza que debería merecer». La propuesta de Gilpin fue una cuota fija y listas abiertas en las que los votantes pudieran expresar sus preferencias ordinales sobre candidatos individuales (Gilpin, 1844). Una fórmula parecida, pero más práctica, de hecho inspirada en Gergonne, fue más tarde propuesta en Estados Unidos por J. Francis Fisher (1863). Por innovadoras y bien intencionadas que fueran estas fórmulas, es notable que fueran desarrolladas, aparentemente,

en total ignorancia de las fórmulas de cuota proporcional que se habían usado o estaban siendo usadas en el mismo sistema político para la asignación de escaños entre los estados.

Las cuotas *fijas* o de Gergonne-Gilpin pueden tener ciertas ventajas, como incentivar la participación electoral y producir una distribución uniforme de escaños entre los partidos independientemente de los números, las magnitudes y las asignaciones de escaños en distritos. Sin embargo, no pueden establecer un número de escaños conocido de antemano en ningún distrito ni en el total de la asamblea. Con tamaños variables de la asamblea, este tipo de cuota —que se había usado en el territorio alemán de Baden-Baden— fue adoptado por la llamada República de Weimar en Alemania en 1919 con una cuota más bien alta de 60.000 votos por escaño.

Por supuesto, diferentes cuotas pueden producir diferentes asignaciones de escaños a favor bien de partidos grandes, bien de partidos pequeños, y pueden ser escogidas por legisladores electorales según sus expectativas. Pero como Webster señaló: «El divisor puede ser cualquier cosa que produzca una división ajustada y uniforme».<sup>2</sup>

Hay, pues, dos elementos cruciales en los sistemas electorales de representación proporcional que pueden producir diferentes resultados a favor de diferentes partidos: *el número de escaños* y *la fórmula de cuota*. Con *número de escaños* nos referimos al número total de escaños o *tamaño de la asamblea*, así como a la *magnitud* o número de escaños por distrito. El número de escaños puede ser pequeño, si el tamaño de la asamblea es pequeño, o, incluso para una asamblea grande, si un alto número de distritos produce magnitudes de distrito pequeñas. La *cuota* como base para la distribución de escaños entre partidos puede ser relativamente grande, como la cuota *exacta* de Hamilton-Hare, relativamente pequeña, como la cuota *suficiente* de Jefferson-d'Hondt, intermedia, como la cuota de *fracción mayor* de Webster-Sainte Laguë, o con cualquier valor, como la cuota *fija* de Gergonne-Gilpin. Cabe introducir además otras modificaciones, como el requerimiento legal de un umbral de votos para participar en el proceso de asignación, sea en forma de un cierto porcentaje de votos o de obtener una cuota *exacta* o una porción de la misma, los cuales de hecho disminu-

2. Otras cuotas propuestas y usadas en Estados Unidos para el aporcionamiento de un alto número de escaños entre un número relativamente pequeño de estados, como las que inventaron el ex presidente John Quincy Adams y los matemáticos Edward V. Huntington y Joseph A. Hill, no pueden ser usadas para elecciones con más candidatos que escaños; véanse Balinski y Young (1982); Marshall, Olkin y Pukelsheim (2002).



yen la cuota efectiva para los partidos que superan esas barreras. Asimismo, el mal aporcionamiento de escaños con respecto a la población y, en particular, la asignación de un número mínimo de escaños a cada distrito, incluidos los más pequeños, también pueden distorsionar la representación basada en cuotas de votos.

Obsérvese, de todos modos, que la cuota más pequeña es la que se aplica con la regla de la mayoría relativa: literalmente, la cuota puede ser cualquier valor mayor que cero, dependiente sólo del número de partidos o candidatos. Las fórmulas con segunda vuelta también implican cuotas muy pequeñas porque el paso a la segunda vuelta es una competencia por mayoría relativa, en la que no se requiere ningún umbral concreto, y, en algunas de sus variantes, el ganador puede ser simplemente el candidato más votado en la segunda vuelta.

Las consecuencias de las diferentes fórmulas electorales revisadas en los párrafos anteriores pueden resumirse del siguiente modo. En primer lugar, cuanto más pequeño es el número de escaños (tanto en el total de la asamblea como en cada distrito), mayor es el número de votos que puede ser suficiente para que un partido reciba un escaño; éste es el valor habitualmente llamado **umbral de exclusión**. Cuando más pequeño es el número de escaños y mayor el correspondiente umbral de exclusión, más desventaja tienen, lógicamente, los partidos pequeños y más ventaja los partidos grandes. En segundo lugar, cuanto más pequeña es la cuota, más ventaja tienen los partidos grandes que pueden obtener un mayor número de cuotas recompensadas con escaños. En particular, la regla de la mayoría relativa, cuya cuota es, como se ha mencionado, cualquier valor mayor que cero, por pequeño que sea, maximiza la representación del partido más grande. Entre las fórmulas básicas de representación proporcional antes analizadas, la cuota *suficiente* de Jefferson-d'Hondt, que es relativamente pequeña, maximiza la representación de los partidos más grandes que la media.

#### La elección de la representación proporcional

Este análisis nos permite identificar algunos criterios estratégicos básicos para la elección de los sistemas electorales. Cabe esperar, en pocas palabras, que *el grande prefiera lo pequeño y el pequeño prefiera lo grande*. Concretamente: los *partidos grandes*, dominantes, optimistas o propensos al riesgo preferirán: (1) *asambleas pequeñas*; (2) *magnitudes de distrito pequeñas*, y (3) *cuotas pequeñas*. En otras palabras, debería esperarse que los partidos grandes

prefieran asambleas con números relativamente bajos de escaños, aporcionamiento que creen pequeños números de escaños por distrito, así como la regla de la mayoría relativa más que las fórmulas de representación proporcional y, entre éstas, la fórmula Jefferson-d'Hondt, que implica cuotas relativamente pequeñas más que la fórmula Hamilton-Hare u otras variantes. Por supuesto, un número elevado de distritos y los umbrales altos pertenecen al mismo conjunto de preferencias. Por el contrario, cabe esperar que los *partidos pequeños*, seriamente amenazados, pesimistas o aversos al riesgo prefieran: (1) *asambleas grandes*, (2) *distritos grandes*, y (3) fórmulas electorales que impliquen *cuotas grandes*, en particular las que se usan para la representación proporcional más que las basadas en la regla de la mayoría.

Estas preferencias y elecciones de sistema electoral se han justificado con diferentes argumentos. En primer lugar, la equidad y la eficiencia social de las subsiguientes decisiones políticas puede usarse en apoyo de la representación proporcional. El conservador Thomas Hare, por ejemplo, afirmó que había diseñado un sistema que, en contraste con la concentración de poder creada por la regla de la mayoría relativa, aseguraría la representación de todas las clases, incluidas las minoritarias. Sin embargo, señaló que su proyecto no pretendía asegurar simplemente la «representación de las minorías», sino «acabar con los males de la corrupción, las protestas violentas y las restricciones al poder de selección o decisión del votante» (Hare, 1859). El principal propagandista de Hare, el liberal John Stuart Mill, también señaló que la representación proporcional daría a todos los intereses o clases «protección contra la legislación de clase de las demás sin reclamar el poder de ejercerla en su favor» (Mill, 1861). El líder socialista francés Jean Jaurès, por su parte, formuló esta didáctica presentación de la decisión sobre los sistemas electorales: «Éste eliminará a aquél. Así es la fórmula de voto en distrito [ uninominal ]. Éstos eliminarán a aquéllos. Así es la fórmula de voto por lista sin representación proporcional. Éstos y aquéllos tendrán una porción justa. Así es la fórmula de voto por lista con representación proporcional».

Sin embargo, además de estos argumentos de equidad, el autointerés de grupo también ha sido, a veces, explícito. Por ejemplo, el líder del partido socialista alemán, Wilhelm Liebknecht, se dirigió a la conferencia anual de su partido en 1890 con estas palabras: «Nuestro partido obtendría grandes ventajas con la introducción de este sistema electoral [representación proporcional] [...]. Con el sistema electoral actual la mayor parte de nuestros votos se desperdicia, mientras que con la representación proporcional nuestra fuerza en el Parlamento se duplicaría o triplicaría» (en Rus-tow, 1950: 121).



De hecho, los sistemas de mayoría han sido apoyados por actores con éxito en sistemas con un partido dominante o con dos partidos con alternancia frecuente, habitualmente formados por conservadores y liberales o, en tiempos más recientes, por conservadores y socialistas. En cambio, la representación proporcional es habitualmente favorecida en sistemas multipartidistas emergentes por diferentes tipos de actores: por un lado, por conservadores o liberales en el poder pero amenazados con la pérdida de su posición privilegiada; por otro lado, por partidos minoritarios o ascendentes en la oposición, entre los cuales se han incluido tradicionalmente los partidos socialistas, cristianos y étnicos. En una revisión sumaria cabe observar que, entre los primeros países que adoptaron la representación proporcional a finales del siglo XIX y principios del XX, «Bélgica tenía esencialmente un sistema de tres partidos antes de adoptar la representación proporcional en 1900, Dinamarca tenía un sistema de cuatro partidos durante la mayor parte del periodo en el que usó el tipo británico de sistema electoral, Noruega tenía al menos tres partidos grandes en vigilia de la adopción de la representación proporcional en 1921, Suiza tenía cuatro partidos en las últimas elecciones bajo el sistema de mayoría relativa, y Alemania tenía un sistema entre seis y doce partidos según el criterio con que se definan» (Grumm, 1958: 374). En el siguiente capítulo se presenta una contrastación empírica más sistemática, la cual muestra, ciertamente, que los sistemas multipartidistas ya existían en la mayor parte de los países cuando se eligieron sistemas de representación proporcional en los tiempos modernos.

#### Los sistemas mixtos

Algunos cálculos menos lineales que los que aquí se han supuesto, así como sucesivos refinamientos en la invención y el diseño de las fórmulas y los procedimientos electorales, pueden dar cuenta no sólo de combinaciones concretas de fórmulas de representación proporcional y magnitudes de distrito, sino también de la elección de sistemas electorales intermedios o *mixtos*. Se distinguen tres categorías básicas de los llamados sistemas **mixtos**, los cuales se han identificado como sistemas de **coexistencia** (que implican diferentes reglas para diferentes grupos de votantes y escaños), de **asignación en múltiples niveles** (que implican un voto por votante y dos o más reglas), y **paralelos** (que implican dos votos y dos reglas), aunque el vocabulario suele ser impreciso.

**Coexistencia** significa que se usan diferentes reglas y procedimientos en distintos distritos para cubrir diferentes porciones de los escaños de la

asamblea. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Costa Rica desde 1913, en Grecia en 1956 o en Panamá desde 1983, donde algunos distritos se deciden por mayoría relativa y otros por representación proporcional.

La asignación en **múltiples niveles** implica un solo voto, pero dos o más vueltas de recuento de los mismos votos por diferentes reglas para asignar diferentes porciones de escaños en la asamblea. Una combinación típica incluye una vuelta de recuento por la regla de la mayoría relativa y otra por alguna fórmula de representación proporcional, como en Corea del Sur en 1960 y de nuevo desde 1987, México desde 1986 o Taiwán desde 1991. Este tipo de sistema permite que los legisladores electorales realicen cálculos y ajustes precisos, ya que a la vez que establece recuentos de votos complejos y sofisticados, reduce la decisión del votante a una sola opción y no le permite mucho comportamiento estratégico.

Por último, los sistemas **paralelos** dan a cada votante dos votos para seleccionar candidatos a dos porciones diferentes de escaños, los cuales son asignados por dos reglas diferentes. Este tipo de sistema puede ser el resultado de compromisos intermedios, mediante negociaciones explícitas o cálculos implícitos, entre gobernantes no muy seguros de sus apoyos, los cuales habrían preferido ser capaces de mantener o establecer reglas de mayoría, y grupos de oposición emergentes pero no muy poderosos que prefieren sistemas de representación proporcional. En contraste con el tipo anterior de asignación en múltiples niveles, los sistemas mixtos paralelos permiten que los votantes dividan su voto entre candidatos o listas pertenecientes a diferentes partidos, de modo que pueda generarse una revelación de preferencias bastante sutil. Sin embargo, la composición resultante de la asamblea puede ser distorsionada por el uso de diferentes principios y reglas de asignación. Por supuesto, la ventaja de los partidos grandes y el grado de desproporcionalidad en la representación será mayor cuanto mayor sea la porción de escaños asignada por la regla de la mayoría.

Un caso temprano de combinación de la regla de la mayoría relativa con la representación proporcional en sistemas mixtos *paralelos* fue Brasil en 1933. Asimismo, se han establecido varios sistemas *paralelos* en procesos recientes de democratización en los que se han elegido fórmulas institucionales bajo relaciones de fuerzas bastante equilibradas entre los gobernantes salientes y la oposición, como en Rusia y varios países de Europa central y oriental en el decenio de 1990. Asimismo, se han pactado sistemas mixtos paralelos en sistemas democráticos más establecidos en los que un partido dominante a largo plazo ha entrado en un claro declive, pero



no ha sido completamente sustituido por la oposición en el apoyo de los votantes, como en Italia bajo la tensión entre los desgastados cristianodemócratas gubernamentales y la oposición desafiante pero nunca ganadora de los comunistas, y en Japón por el desgaste de los liberales tras un largo periodo en el gobierno y bajo la presión de los socialistas y otros partidos menores y divididos en la oposición, en ambos casos desde mediados del decenio de 1990.

En contraste con estos tipos de sistemas mixtos, otras combinaciones de reglas y procedimientos son mucho más fáciles de clasificar bien como mayoritarias bien como proporcionales. La primera categoría puede incluir sistemas electorales en los que se usa la regla de la mayoría absoluta para asignar la mayor parte de los escaños, y sólo en caso de que ningún partido obtenga tal mayoría, se aplica una fórmula de representación proporcional. Este tipo de sistema implica un voto por votante y una regla, mientras que la otra regla queda en reserva (o, como se ha sugerido, como regla *suplementaria* o *condicional*). Unos pocos partidos con esperanzas de convertirse en dominantes apostaron por este tipo de sistema en Francia en 1919 y en 1951, así como en Italia en 1923 y en 1953, en la mayor parte de los casos sin obtener la representación mayoritaria que esperaban.

Por otro lado, los sistemas de representación proporcional pueden organizarse mediante el uso de fórmulas distintas en diferentes niveles, es decir, tanto en distritos que incluyen diferentes distribuciones de votantes como en niveles nacionales, regionales y locales. Casos de este tipo incluyen Bélgica desde 1919, Dinamarca y Alemania desde 1920, Grecia y una serie de experimentos con tres niveles desde 1926, Holanda desde 1933, Italia desde 1946, o Ecuador desde 1978. Por último, la **representación proporcional personalizada** (también llamada sistema **mixto miembro-proporcional**, de **miembros adicionales**, y de otras maneras) distingue cada voto como válido bien para un candidato individual que compite en distritos uninominales por mayoría relativa, bien para una lista de partido en un distrito grande por representación proporcional. En contraste con los sistemas mixtos, sin embargo, la asignación de escaños es *compensatoria*, lo cual significa que los escaños que obtiene un partido en los distritos uninominales se descuentan de los obtenidos del conjunto total de escaños en la asamblea por representación proporcional. Este tipo de sistema se usó de un modo pionero en Dinamarca en 1915. Tal como se estableció en la República Federal de Alemania desde 1953, cada votante tiene dos votos. De hecho, cada partido recibe un número de escaños basado en su proporción de votos a la lista de partido; entonces alrededor de

una mitad de los escaños totales en el Parlamento son ocupados por aquellos candidatos individuales con mayor número de votos individuales en los distritos uninominales, mientras que el resto son seleccionados de las listas cerradas de partido. Con esta combinación, cabe conseguir tanto una alta proporcionalidad entre los votos y los escaños de cada partido, como la cercanía y la rendición de cuentas de algunos candidatos individuales ante los votantes, una combinación que bien merece el epíteto de «lo mejor de los dos mundos». Este tipo de sistema también se adoptó en Bolivia, Nueva Zelanda y, temporalmente, en Venezuela en el decenio de 1990, durante procesos de apertura o ampliación del sistema político a configuraciones de partido más pluralistas.

### Papeletas abiertas y cerradas

La complejidad de fórmulas como las que se acaban de revisar sugiere que los sistemas electorales pueden ser elegidos no sólo por las asignaciones de escaños interpartidarias que prefiguran, sino también por sus consecuencias en la competencia intrapartidaria entre candidatos individuales. En general, mientras que cabe esperar que los candidatos individuales fuertemente independientes prefieran sistemas que den a los votantes la oportunidad de elegir entre individuos, los partidos compactos y disciplinados preferirán establecer sistemas de selección de candidatos en los que la elección de los votantes esté determinada por las siglas de los partidos más que por sus figuras individuales.

En los siguientes párrafos se revisan cuatro tipos de fórmulas en esta perspectiva: (1) las **elecciones primarias**; (2) la **papeleta abierta** o **panachage**, así como el voto único transferible ordinal; (3) el **voto preferencial** a candidatos individuales, incluido el voto limitado en los sistemas mayoritarios y el voto doble y las listas abiertas en la representación proporcional; y (4) el **voto categórico**, el cual incluye el voto único en los sistemas de mayoría y las listas cerradas en la representación proporcional. El orden en que se analizan estas fórmulas corresponde presumiblemente a una gradación desde las que ofrecen mayores oportunidades a los candidatos individuales de hacer campaña y atraer votos a las que ofrecen menores oportunidades de este tipo. Con respecto a la elección de reglas y fórmulas electorales, cabe esperar que *cuanto más abierta sea la selección de candidatos individuales, menor sea la presión para abrir el sistema electoral*, como se analizará más adelante.

En primer lugar, las **elecciones primarias**, las cuales empezaron a usarse para seleccionar candidatos presidenciales en Estados Unidos en



1912, se usan actualmente en éste y en otros países para seleccionar candidatos individuales para cargos uninominales como un presidente, un gobernador, un congresista en un distrito uninominal, o el candidato colocado en primer lugar de la lista. Las elecciones primarias pueden incluir un número relativamente alto de candidatos situados en posiciones variadas en el espectro político-ideológico. Esto contrasta con las restricciones habituales en competiciones por cargos uninominales, las cuales tienden a concentrarse en un par de candidatos importantes. En este sentido, una elección primaria puede compararse con la primera vuelta de un sistema electoral mayoritario con dos vueltas por su papel en la selección de unos pocos candidatos que realmente competirán por los cargos. Cabe, así, que haya un alto número de candidatos que participe en la carrera y considere los resultados subsiguientes aceptables, pese a implicar un solo ganador por una regla de mayoría, por las oportunidades que hayan disfrutado para competir.

Sin embargo, dado que, en contraste con la primera vuelta de una elección abierta, cada elección primaria es reservada para seleccionar sólo al candidato de un partido o coalición política, la participación de los votantes tiende a ser mucho menor en éstas. En Estados Unidos, por ejemplo, la participación en las elecciones primarias presidenciales de los dos partidos mayores desde que se generalizaron en 1972 ha sido, como media, un tercio de la participación en la correspondiente elección presidencial real. Todos los estudiosos de estas experiencias han observado que los votantes de las primarias no son representativos de los votantes de sus partidos, y aún menos del electorado en su conjunto. En general, los votantes de las primarias tienden a favorecer a candidatos más extremos o periféricos que los electores, lo cual distorsiona la competición electoral de un modo notable. La probabilidad de que ninguno de los candidatos en la elección corresponda a la preferencia del votante mediano, según se haya revelado con respecto a los candidatos que participan en la elección primaria, es, pues, mucho mayor que la probabilidad de que el candidato del votante mediano no sobreviva en la segunda vuelta cuando la primera vuelta está abierta a la competencia entre todos los partidos (Colomer, 2002).

En segundo lugar, el **voto único transferible** también puede promover una alta competencia individual intrapartidaria entre candidatos. De hecho, éste fue el primer tipo de papeleta inventado para los sistemas electorales de representación proporcional. Las primeras propuestas orientadas a permitir que los votantes eligieran entre candidatos individuales fueron gradualmente refinadas por el maestro inglés Thomas W. Hill en 1921, mediante el llamamiento a que los votantes se reunieran en grupos con las mismas preferencias, como se experimentó en la colonia suraustri-

na de Adelaida en 1839; también por el primer ministro conservador danés Carl-Christopher-Georg Andrae, como se usó en la elección de una porción minoritaria de escaños en la asamblea conjunta de Dinamarca y Schleswig (distinta del Parlamento danés); y por el jurista inglés Thomas Hare, primero en dos libros publicados en 1857 y 1859, con la propuesta poco práctica de establecer un solo distrito nacional que habría requerido un enorme esfuerzo de recuento de votos, y sólo en 1865 con el establecimiento preciso de los procedimientos para transferir los votos de la primera preferencia a la segunda y ulteriores preferencias de los votantes.

En su forma más elaborada, la representación proporcional con voto único transferible requiere que cada votante ordene los candidatos individuales. Los escaños se asignan a los candidatos que hayan obtenido una cuota de primeras preferencias de los votantes, mientras que en las papeletas restantes los votos se transfieren a los siguientes candidatos en las preferencias ordinales de los votantes. Así, de algunos votantes sólo se tiene en cuenta su primera preferencia, mientras que de otros que son partidarios de candidatos menos populares y son seleccionados al azar, se toman en cuenta varias preferencias. La competencia intrapartidaria entre candidatos individuales es, con esta papeleta, máxima y debería corresponder a partidos débilmente organizados. Ésta es la forma de representación proporcional que ha prevalecido en las antiguas colonias británicas, incluidas Irlanda desde 1922, el Senado australiano desde 1949 y una serie de ciudades en Estados Unidos, sobre todo entre las décadas de 1920 y 1940.

En tercer lugar, las papeletas basadas en listas de candidatos de partido fueron propuestas por el socialista Victor Considerant y se empezaron a usar en algunos cantones suizos desde 1861, así como, para elecciones parlamentarias de ámbito nacional, en Bélgica y en Serbia desde 1899 y en la mayor parte de los otros países que adoptaron la representación proporcional en los años siguientes. Las **listas abiertas** (también llamadas **no bloqueadas**), el **voto preferencial**, así como la representación proporcional personalizada y el voto por *lemas* y *sublemas*, permiten que el votante seleccione una candidatura de partido y uno o más candidatos individuales. Entre las variantes se incluye la preferencia obligatoria y la optativa, la segunda de las cuales permite votar por una lista de partido tal como se ha presentado. El procedimiento básico requiere que se cuenten todos los votos preferenciales bien para los candidatos individuales, bien para las listas de partido, como votos para el partido correspondiente; una vez se ha asignado un número de escaños a cada uno de los partidos en correspondencia con esos votos, los escaños son ocupados en parte por los candidatos individuales que han recibido mayor número de preferencias y



en parte por otros candidatos presentados en la lista. Por supuesto, cuanto mayor es el número de preferencias individuales que cada votante puede expresar, mayor cabe esperar que sea la competencia entre candidatos individuales para ocupar los correspondientes escaños. Las listas abiertas (o no bloqueadas) que permiten que el votante seleccione unos pocos candidatos, habitualmente entre uno y tres, se han usado en la mayor parte de los países de Europa occidental, incluidos Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia y Suecia, así como en países latinoamericanos como Brasil y Perú, mientras que la representación proporcional personalizada se usa, con voto único en Bolivia, con doble voto en Alemania y Nueva Zelanda, como ya se ha mencionado, y con *lemas* en Uruguay.

En esta perspectiva, el voto único transferible antes analizado, así como la papeleta abierta o *panachage* que se usa en Suiza, podrían considerarse casos extremos, más allá de las oportunidades que proporcionan las listas abiertas o el doble voto, ya que permiten seleccionar candidatos de diferentes partidos y, por tanto, promueven una altísima competencia individual intrapartidaria. En el extremo opuesto, el sistema de **listas cerradas** (o bloqueadas) restringe de hecho la elección de los votantes a la sigla del partido, ya que no permite ninguna modificación en el orden de los candidatos presentado por el partido. Desde el punto de vista de la selección de candidatos individuales, las listas cerradas, las cuales se usan actualmente, por ejemplo, en Argentina, España, Portugal y Venezuela, pueden compararse con el **voto único** en distritos uninominales, como el que se usa en Gran Bretaña y en Estados Unidos. En ninguna de estas fórmulas categóricas se permite nada más que una total aceptación o un total rechazo de las candidaturas tal como las presentan los partidos en contienda.

Con respecto a la elección de las reglas electorales, los procedimientos de selección de candidatos y las formas de papeleta con relativa apertura, como las elecciones primarias, el voto único transferible, las listas abiertas y el doble voto, pueden contrarrestar las demandas de sustitución del sistema electoral existente. Cabe esperar que *cuanto más abierta sea la selección de los candidatos, menor sea la presión para abrir el sistema electoral*, ya que las restricciones de éste pueden ser reducidas de algún modo por aquélla. Esta relación puede explicar, por ejemplo, la estabilidad de reglas electorales tan restrictivas como los distritos congresuales uninominales, las elecciones presidenciales con un solo ganador, la regla de la mayoría relativa y el bipartidismo en Estados Unidos, debido, en parte, a la apertura de las elecciones primarias. También puede ser significativo que las elecciones primarias fueran generalizadas a casi todos los estados en Estados Unidos en respuesta a las crecientes presiones de nuevos grupos y propuestas po-

líticas desde la década de 1960. La experiencia de las elecciones primarias en América Latina, especialmente en Venezuela desde finales de la década de 1960 y en Argentina, Chile y Uruguay desde finales de la de 1990, también sugiere que este mecanismo puede adoptarse en sistemas presidenciales bien establecidos cuando se generan nuevas demandas de inclusión más amplia de grupos políticos diversos frente a las restricciones inherentes de todo sistema electoral presidencial, el cual tiende a centrar la competencia en unos poquísimos candidatos potencialmente ganadores. Por el contrario, y por el mismo tipo de argumento, cabe esperar que cuanto más abierto sea el sistema electoral con respecto a la selección de candidatos individuales, menor sea la presión para convocar elecciones primarias.

### Lecturas recomendadas

- Blais, André: «The Classification of Electoral Systems», en: *European Journal of Political Research*, 16, 1988, págs. 99-110.
- Bogdanor, Vernon y David E. Butler: *Democracy and Elections. Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 1983.
- Bowler, Shaun y Bernard Grofman (comps.): *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote. Reflections on an Embedded Institution*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.
- Carey, John y Matthew S. Shugart: «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas», en: *Electoral Studies*, 14, 4, 1995, págs. 417-439.
- Colomer, Josep M.: *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 2001. [Versión inglesa: *Political Institutions. Democracy and Social Choice*, New York-Oxford, Oxford University Press.]
- Cotteret, Jean-Marie y Claude Emeri: *Les systèmes électoraux*, París, Presses Universitaires de France, 1973.
- Cox, Gary W.: *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997. [Trad.: *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Barcelona, Gedisa, 2003.]
- Duverger, Maurice: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 16, París, Armand Colin, 1950.
- *Les parties politiques*, París, Du Seuil, 1951. [Trad. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.]
- Farrell, David M.: *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Londres-Nueva York, Palgrave, 2001.



- Grofman, Bernard y Arend Lijphart (comps.): *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon, 1986.
- Hoag, Clarence y George Hallett: *Proportional Representation*, Nueva York, Macmillan, 1926.
- Katz, Richard S.: *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1980.
- *Democracy and Elections*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Lakeman, Enid: *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*, Londres, Faber and Faber, 1974.
- LeDuc, L., Richard Niemi y Pippa Norris (comps.): *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Londres, Sage, 1996.
- Lijphart, Arend: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1994. [Trad.: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.]
- Martin, Pierre: *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, París, Montchrestien, 1994.
- Massicotte, Louis y André Blais: «Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey», en: *Electoral Studies*, 1999, págs. 341-366.
- Penadés de la Cruz, Alberto: *Los sistemas elementales de representación*, Madrid, Instituto Juan March, 2000.
- Perrineau, Pascal y Dominique Reynie: *Dictionnaire du vote*, París, Presses Universitaires de France, 2001.
- Rae, Douglas W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.
- Reynolds, Andrew y Ben Reilly (comps.): *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997.
- Shugart, Matthew S. y Martin P. Wattenberg (comps.): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Taagepera, Rein: «Party Size Baselines Imposed by Institutional Constraints: Theory for Simple Electoral Systems», en: *Journal of Theoretical Politics*, 13, 4, 2001.
- , y Mathhew S. Shugart: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

### 3

## La evolución

De acuerdo con los análisis presentados en las secciones anteriores, se presentan a continuación varias contrastaciones empíricas de las proposiciones básicas sobre los motivos de los actores y los cambios de sistema electoral y sus implicaciones observables. Se han recopilado datos en 10 cuadros para cinco regiones del mundo —Europa occidental, Europa oriental, América, Asia y el Pacífico y África—, en cada caso para la asamblea (cámara baja o única) y para la presidencia, incluidos en la parte final de este libro. La información relevante está resumida en los cuadros 15 y 16 (al final del presente capítulo).

Los cuadros incluyen 289 sistemas electorales, es decir, todos los que se han usado en 2.145 elecciones (1.601 para asamblea y 544 para presidencia) con niveles mínimamente aceptables de competencia política y datos disponibles en 94 países desde principios del siglo XIX. Los países se han seleccionado por tener más de un millón de habitantes y alguna experiencia democrática. Este último criterio se ha operacionalizado como haber aparecido en la categoría de «libre» (*free*), o con puntuaciones de 3 o menos sobre 7, en los 30 informes anuales de Freedom House (1972-2002) durante un periodo que incluya al menos dos elecciones sucesivas. Para los países así seleccionados, se han incluido todos los sistemas electorales que se hayan usado en elecciones mínimamente competitivas en cualquier periodo (aunque no sean elecciones completamente democráticas por haber sufrido restricciones en los derechos de voto o en las candida-