

# Revista de Ciencias Sociales

Vol. VI

Septiembre, 1962

Núm. 3

## ESBOZO DE UNA TEORIA GENERAL DE LAS DESIGUALDADES DE REPRESENTACION\*

MAURICE DUVERGER\*\*

SALVO raras excepciones, relativas a la existencia del régimen proporcional integral, la Alemania de Weimar, los actuales Países Bajos, se encuentran desigualdades de representación en todos los países. Falsean los resultados del sufragio universal y llegan a veces a colocar en el poder a una mayoría parlamentaria opuesta a la mayoría de los ciudadanos. Se conoce su existencia, puesto que se las discute abiertamente cuando se habla de modificaciones de las leyes electorales. Sin embargo, casi nunca han sido estudiadas de manera sistemática, salvo por los partidarios de la representación proporcional que se han dedicado solamente a una parte del problema. He aquí el primer análisis científico de un fenómeno tan considerable, tan extendido y tan conocido, que asombra que haya sido tan olvidado.

Este olvido no es fortuito. Se debe, primeramente, al hecho de que la representación ha sido considerada por largo tiempo como una noción jurídica. El concepto de representación nacional es la transposición, en derecho público, de la vieja técnica del mandato en derecho privado, donde el mandatario debe actuar en el lugar y puesto del mandante. Se ha modificado este criterio en dos puntos: 1º) el mandato individual dado por una persona a otra se ha convertido en mandato colectivo, dado por el conjunto de la nación al conjunto de diputados; 2º) el mandato imperativo que obligaba al mandatario a limitarse estre-

\* Traducido por Alfredo Matilla.

\*\* Catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de París.

chamente a las directivas del mandato, ha sido reemplazado por el mandato "representativo" que deja a los diputados interpretar a su juicio la voluntad nacional. Pero la naturaleza misma de la representación no ha cambiado: se trata siempre de una ficción jurídica, asimilando en derecho el representante al representado. En ese plano el problema de la igualdad de la representación no tiene sentido.

Esta identificación jurídica del mandante y del mandatario expresa, en primer lugar, en lenguaje racional, las creencias más profundas de naturaleza mítica. La idea de que el poder político tiene un carácter sobrenatural, mágico o divino, está profundamente anclada en el espíritu de los hombres desde tiempo inmemorial. Las teorías monárquicas descansaban sobre la identificación, más o menos completa, entre el rey y la divinidad (rey-Dios, rey descendiente de un Dios, rey designado por Dios); la identificación del Parlamento con el Pueblo era la heredera natural de aquélla. Más que jurídica, es mística. La tendencia de la ciencia política moderna a considerar la representación como un fenómeno material, a definirla por el parecido concreto entre la distribución de los votos y la de los puestos obtenidos, tiene, pues, un aspecto sacrílego, que explica también el descuido en la descripción sistemática de los defectos de este parecido.

Obstáculos jurídicos y místicos disimulan así los obstáculos políticos. Porque las desigualdades de representación son a menudo deseadas por el legislador, a fin de favorecer a los partidos gubernamentales perjudicando a los otros. Revelar este fenómeno es hacerlo menos eficaz; de ahí la repulsa, consciente o no, a examinar el problema. El esfuerzo de los señores LALUMIERE, COTTERET y EMERI para concretar los instrumentos de medida, en este aspecto, tiene una gran importancia. Pueden ser perfeccionados por el uso, sin duda, pero son ya inmediatamente utilizables para estudios semejantes en otros países. Unicamente un análisis comparativo de este género permitirá determinar la significación precisa de las desigualdades. Mientras tanto se pueden deducir algunas líneas generales y formular algunas hipótesis de trabajo que puedan servir de base a investigaciones particulares.

## I

### LAS DESIGUALDADES DE ESTRUCTURA

Unicamente la representación proporcional integral con reparto nacional de puestos, en el cuadro de un sufragio directo, suprime la mayor parte de las desigualdades de representación. Los otros sistemas

electorales son todos desiguales, en diferentes proporciones. Las desigualdades se refieren a dos series de factores diferentes. Unas resultan del hecho de que el voto tiene lugar en el cuadro de circunscripciones locales; la distribución de electores y puestos entre las diversas circunscripciones jamás puede hacerse de una manera estrictamente proporcional a la población. Las otras son engendradas por el mecanismo propio del escrutinio; bien sea mayoritario a una vuelta o mayoritario a dos vueltas o semiproproporcional, implica siempre una diferencia entre la distribución de puestos y la de los votos. Estos dos tipos de desigualdades son muy diferentes. Los primeros son fácilmente previsibles; se renuevan regularmente; podrían fácilmente suprimirse; se establecen y mantienen por la voluntad del legislador. Los segundos son menos sencillos de prever; varían según las circunstancias de cada escrutinio y la estrategia de los partidos políticos. Se les puede calificar de "circunstanciales", y a los primeros de "estructurales", aunque estos términos deben emplearse con reservas.

1º) *Desigualdades en cuanto al reparto local de puestos*

En un escrutinio uninominal cada circunscripción elige un diputado: hay pues desigualdad de representación si todas las circunscripciones no son iguales. Pero una igualdad rigurosa es evidentemente imposible, porque el "corte" de las circunscripciones debe seguir los límites geográficos más o menos naturales. Se puede reducir el margen de desigualdad en un escrutinio por lista, haciendo variar el número de diputados en función de la población de cada unidad electoral. De todas maneras, se tropieza con dos obstáculos: la estructura de las comunidades y la evolución demográfica.

En la teoría democrática pura, un diputado no representa a su circunscripción: representa a la totalidad de la nación. Más exactamente, es una parte de la representación nacional. Pero este concepto jurídico no corresponde en absoluto a la realidad. En efecto, cada diputado actúa ante los poderes públicos como representante de su circunscripción; los lazos personales entre él y la población de su distrito son estrechos. Es conveniente, pues, que el cuadro electoral básico corresponda a una comunidad territorial natural. Esta norma es válida para todos los sistemas políticos. Aun es más imperativa en los regímenes federales o descentralizados que pretenden precisamente otorgar a las comunidades básicas un lugar importante en el Estado. Ahora bien, esas comunidades básicas están desigualmente pobladas, en ge-

neral. Si se les concede a todos el mismo número de representantes se llega a una considerable desigualdad: el mejor ejemplo es el del Senado de los Estados Unidos.

Incluso si se quiere establecer una proporción entre el número de puestos y la población de las comunidades naturales, se tropieza con dificultades. En la imposibilidad de tener un Parlamento demasiado numeroso hay que adoptar una cifra de población bastante alta para cada puesto de diputado. Las desigualdades serán una especie de salto de una "trinchera" a otra. La necesidad de conceder un mínimo de representación a las circunscripciones más pequeñas hace surgir otras, a menudo más importantes. A veces un "techo", un límite, debe ser impuesto a las circunscripciones demasiado grandes.

La desigualdad de la evolución demográfica engendra otras desigualdades. Supongamos una distribución de puestos, más o menos satisfactoria en principio; para que siga siéndolo sería preciso que la población evolucione del mismo modo en todas las circunscripciones. Pero tal hipótesis nunca se realiza. Cuanto más tiempo pasa, más se perjudican las circunscripciones dinámicas en las que la población aumenta más rápidamente; mas se favorecen, por el contrario, las circunscripciones estáticas o decadentes, en las que la población aumenta poco o disminuye. En teoría puede suponerse que cada censo significa un cambio periódico en el reparto de puestos. En la práctica tal solución es inaplicable, sabiendo las dificultades políticas y administrativas que provoca esta última operación.

Se notará que, de un modo general, las circunscripciones menos pobladas son favorecidas mientras las otras son las perjudicadas. A menudo sucede que las primeras tienen la demografía más estática y decadente y las segundas la más dinámica. Así pues, las dos fuentes de desigualdad —la que se refiere al carácter de las comunidades y la que se refiere a los movimientos de población— marchan en el mismo sentido. En general, efectivamente, las circunscripciones menores son rurales y las mayores, urbanas; y la industrialización tiende a despoplar las primeras en beneficio de las segundas. Más adelante trataremos de determinar si este fenómeno sociológico es utilizado o no con fines políticos.

A estas desigualdades, que de algún modo se refieren a la naturaleza de las cosas, pueden añadirse las desigualdades voluntarias, establecidas deliberadamente por el poder político. Es raro que se confiesen porque son contrarias a los principios mismos de la democracia. La menos disimulada, probablemente, es la de la Constitución Soviética de 1924, que concede un diputado por cada 25,000 *electores* de las ciudades y un diputado por cada 125,000 *electores* del campo.

Fórmula ingeniosa que oculta la injusticia: en un país donde voten las mujeres el número de habitantes no electores (niños, incapaces, etc.) varía entre la tercera parte y la mitad de la población. Se puede, pues, estimar que un diputado de las ciudades representa entre 37,000 y 50,000 habitantes, o sea de dos veces y media a tres veces menos que un diputado del campo.

De ordinario la desigualdad está mejor disfrazada. La que resulta de la evolución demográfica se conoce muy poco normalmente, ya que la opinión está mal informada sobre las variaciones locales de la población. Las campañas de los partidos perjudicados despiertan generalmente pocos ecos, mientras que esta desigualdad se desarrolla lentamente y resulta débil por un largo período. Las desigualdades establecidas directamente por la ley electoral son tanto más patentes cuanto que son casi siempre considerables. Por ellas aparece, esencialmente, un sistema de disimulo y justificación. El argumento geográfico se invoca muchas veces: se compara el número de diputados con el área de cada circunscripción y no con su población. La operación es absurda en sí (se trata de hombres y no de metros cuadrados) pero prácticamente eficaz, a causa del mito de la patria asimilada a la tierra, muy fuerte en las civilizaciones de origen campesino.

Pero el disimulo más eficaz consiste en sustituir la idea de representación de las comunidades naturales por la de los individuos. Como personas morales, entidades colectivas, esas comunidades son iguales entre sí, como los hombres lo son ante la ley, cualquiera que sea su peso, su estatura, etc. Por consiguiente todas deberían estar representadas por el mismo número de diputados. En un sistema federal el argumento se refuerza por la teoría de la igualdad jurídica de los Estados miembros, derivada de la doctrina clásica de la soberanía. El federalismo constituye así un medio maravilloso para justificar las desigualdades de representación, en beneficio de las comunidades menores y menos pobladas, es decir de las comunidades rurales, en la mayor parte de los casos. Cuando Isnard quería "reducir la influencia de París a un 1/83" expresó en forma vigorosa un argumento muy repetido desde entonces.

## 2º) *Desigualdades relativas a la distribución local de electores*

Supongamos que la distribución local de puestos sea igualitaria, que el número de diputados electos para cada circunscripción sea proporcional a su población. El problema no se resuelve así. Otra cate-

goría de desigualdades de estructura puede aparecer en relación con la injusticia de la distribución de electores o de votantes (y no de habitantes) entre las circunscripciones. Deben distinguirse dos casos muy diferentes en tal sentido. El primero tiene poca importancia práctica; se refiere al hecho de que la relación entre el número de electores (o el de votantes) y el número de habitantes, no es constante; varía según los lugares. Así pueden surgir ciertas distorsiones generalmente débiles. La segunda hipótesis por el contrario, es muy importante: es la fuente de las desigualdades de representación, considerables, difíciles de ocultar pero muy bien disimuladas. No descansan, en efecto, sobre el número de electores o de habitantes, sino sobre su naturaleza, sobre su orientación política: por medio de hábiles manipulaciones se da más importancia a los electores o a los habitantes favorables al gobierno, mientras que se neutraliza más o menos a los demás, reduciendo su influencia en la votación. Dos técnicas muy diferentes, el "gerrymander"<sup>1</sup> y el escrutinio indirecto, permiten obtener este resultado.

Las variaciones locales de la relación electores-habitantes o de la relación votantes-habitantes, conllevan desigualdades normalmente débiles y a menudo justificables. De una manera general los diputados representan al pueblo y no solamente a los ciudadanos que tienen derecho al voto; deben ser un número proporcional a la población y no al número de electores. Esa es la regla habitualmente adoptada. Sin embargo no lo puede ser precisamente en un sistema de representación proporcional integral porque el "cociente nacional", que determina el número de diputados, se calcula sobre la cifra de votantes. En ese caso las regiones en progresión demográfica donde los niños son más numerosos resultan favorecidas una vez más porque contienen menos electores que las otras, en relación a su población.

Otra desigualdad surge ahora del carácter variable de las regiones de la relación electores-votantes. Esta se refiere primero al hecho de que la proporción de electores "potenciales" (no inscritos en las listas) es variable; pero, sobre todo, se refiere a las grandes diversidades locales del número de abstenciones. Cuanto más grande sea el número de los electores no inscritos y el de los abstencionistas, menos favorecida se hallará una circunscripción en un régimen electoral en el que el número de diputados se calcule por los sufragios depositados. Algunos encuentran justificadas esas desigualdades: es normal, dicen, dar una especie de "prima" de representación a las regiones donde el civismo esté más desarrollado, donde los ciudadanos hacen un esfuerzo mayor para justificar las inscripciones y votar. De todas maneras las

<sup>1</sup> Véase más adelante pág. 257.

desigualdades de ese género resultan débiles. Su carácter original se refiere al hecho de que se producen generalmente en el cuadro del sistema electoral más igualitario: la representación proporcional integral con "cociente nacional".

El caso es muy diferente en el "gerrymander". Tomemos dos circunscripciones contiguas, con el mismo número de habitantes. En una, más rural, la derecha tiene el 80% de votos; en la otra, barriada obrera, la izquierda es la que predomina con el 60% de sufragios. Bastaría con adjudicar la cuarta parte de los electores de derecha a la segunda, adjudicando a la primera un número correspondiente de electores de izquierda (digamos la tercera parte) para asegurar a la derecha la victoria en ambos casos. La operación es posible a menudo a causa de la implantación local de los electores de cada tendencia: se corta en dos pedazos la barriada urbana, equiparando cada uno de ellos con una porción suficiente de territorio rural para neutralizar con el peso de los "buenos" campesinos el de los "malos" obreros. La ley electoral francesa de 1958 proveía numerosos ejemplos parecidos. La desigualdad que resulta es muy difícil de ocultar porque numéricamente las circunscripciones son iguales y el reparto de puestos entre ellas es justo. Los únicos índices de desigualdad son, el carácter parcial del "corte", que no sigue los límites de las comunidades naturales, y los raros perfiles que entonces definen sus fronteras. Pero el "gerrymander" puede también llevar a circunscripciones de formas normales: los perfiles caricaturescos son más bien excepcionales. Y las comunidades naturales conllevan injusticias de distribución del mismo estilo.

Habría que distinguir entre el "gerrymander" propiamente dicho y un "gerrymander de hecho" que es normalmente mucho más grave. Porque el primero no está muy extendido; la idea de hacer coincidir las circunscripciones electorales con las colectividades locales existentes se va imponiendo en todas partes. Únicamente en el corte interno de las colectividades demasiado grandes —especialmente las ciudades— puede actuar el "gerrymander". Pero el reparto natural de la población entre las colectividades locales lleva corrientemente a un "gerrymander" de hecho, muy general y muy importante. Tomemos el ejemplo francés. La población de las ciudades de más de 10,000 habitantes y aquella de las ciudades de menos de 2,000 habitantes forman dos bloques sensiblemente iguales. Pero su distribución local es muy diferente: la primera está concentrada en algunos departamentos donde es muy fuerte; la segunda está dispersa en un gran número de departamentos. Si se toma el departamento como circunscripción, muchos electores urbanos serán más o menos "neutralizados" por los electores rurales, bien sea porque éstos tengan la mayoría, o bien porque dispongan de

una minoría lo bastante fuerte para obtener una posición arbitral. Por el contrario, pocos electores rurales serán así "neutralizados" por los electores urbanos.

Verdaderamente estas desigualdades no tienen significación política a menos que los electores urbanos y rurales, en masa, favorezcan tendencias opuestas. En la práctica, unos y otros están políticamente divididos. Los rurales votan más a la derecha que los urbanos, por regla general. Se pueden citar ejemplos bastante numerosos de situaciones diferentes, pero son excepciones. Por ejemplo: en Francia no hay duda de que la concentración urbana debilita la representación del partido comunista. En la Gran Bretaña el mismo fenómeno opera en detrimento de los laboristas. Lo más grave es que las desigualdades de representación referentes a los factores naturales parecen acumularse en lugar de compensarse unos con otros. Bien se trate de la ventaja obtenida por las circunscripciones poco pobladas, o de la que resulta del factor demográfico, o bien de la que se refiere al reparto geográfico de las categorías de población, en general las ventajas favorecen siempre a los rurales, y las desventajas, corresponden a los habitantes de las ciudades.

El sufragio indirecto puede engendrar una tercera categoría de desigualdades relativas al reparto local de los electores. El modo de elección del Senado francés proporciona el mejor ejemplo, porque muchas Cámaras altas o Asambleas Federales están en el mismo caso. En las tres categorías de electores senatoriales (diputados, consejeros generales, representantes de consejos municipales) únicamente la tercera es importante, puesto que engloba más del 96% del total. Ahora bien, la ventaja dada a las comunidades rurales es considerable: los municipios (o comunes) de menos de 1,500 habitantes que representan la tercera parte de la población total del país son rerepresentados por el 53% de los electores senatoriales, o sea más de la mayoría absoluta. Esos electores son designados por los concejos municipales entre los amigos políticos de la mayoría. Entonces, ocurre que la mayor parte de los concejos municipales de los pequeños municipios tienen una mayoría conservadora. Poco importa, pues, numéricamente, que las diferentes circunscripciones tengan un número de senadores proporcional a su población: en el interior de cada una la "ponderación" de los electores deforma la representación. Se notará, además, que esta deformación está agravada por el "gerrymander" que se ha analizado antes: una vez más las diferentes desigualdades se acumulan.

En la primera Constitución Soviética, la de 1918, el sufragio indirecto conllevaba desigualdades de representación de sentido diferente. Se ha dicho que los campos eligen un diputado por cada 125,000



habitantes y las ciudades un diputado por cada 25,000 electores, lo que da a éstos una ventaja electoral dos veces y media o tres veces superior. Pero el sistema se combinaba con el sufragio indirecto, en grados múltiples en los campos. En las ciudades los electores designaban a los miembros del Soviet urbano, que elegía a su vez a los diputados del Congreso de los Soviets de la Unión (que servía de Parlamento), con lo cual ningún sufragio rural venía a debilitar la preponderancia de los votos urbanos. Por el contrario, los electores rurales designaban a los miembros del Soviet local; éstos elegían a los miembros del Soviet de cantón o de distrito, conjuntamente con los miembros de los Soviets urbanos de las ciudades del cantón o del distrito (y sobre la misma base igualitaria, 125,000-25,000); después, los miembros de los Soviets de distrito y de cantón elegían los miembros de los Soviets de provincias, los que designaban a los diputados al Congreso del Soviet de la Unión. La representación rural quedaba así debilitada: el Parlamento soviético de 1918 y el de 1924 eran una especie de "anti-Senado".

## II

### LAS DESIGUALDADES CIRCUNSTANCIALES Y SEMI-CIRCUNSTANCIALES

Una segunda serie de desigualdades de representación se refieren al sistema electoral en sí: escrutinio mayoritario de una vuelta, escrutinio mayoritario de dos vueltas, régimen semiproporcional, todo significa casi siempre una desproporción entre el reparto de puestos y el de votos. Se puede criticar el término "circunstancial" (en el sentido de coyuntura) aplicado a estas desigualdades, ya que tiene su origen en la misma estructura del régimen electoral; bastaría cambiar este régimen para que desaparecieran. Dependen también del sistema de partidos que exista en el país, que es un elemento de su estructura política. Pero sus efectos son variables según las circunstancias: el mismo régimen electoral conlleva desigualdades de sentido contrario según el reparto de votos entre los partidos, la estrategia de las alianzas, etc. Se pueden definir por adelantado las diversas desigualdades susceptibles de producirse: pero no se puede prever cuál va a producirse.

Solamente se pueden indicar las más frecuentes: y aún eso resulta muy aleatorio. Sería interesante en tal sentido distinguir las desigualdades semicircunstanciales de las circunstanciales propiamente dichas. En un sistema mayoritario de una sola vuelta y funcionando en el

cuadro de dos partidos, el partido mayoritario normalmente resulta representado en exceso y el partido minoritario, representado en defecto: se puede incluso medir, con cierta precisión, la amplitud de la desigualdad (ley del cubo). Pero puede ocurrir que la situación se invierta: el partido mayoritario en el país resulta minoritario en el Parlamento y viceversa. Esta situación es mucho más rara que la precedente; pero a veces se la encuentra; sin embargo es puramente circunstancial. Por el contrario, la primera que habitualmente se encuentra en la estructura política definida por el bipartidismo y el régimen mayoritario de una vuelta, es semicircunstancial. Es muy diferente de las desigualdades que hemos llamado de estructura o "estructurales" porque éstas se producen necesariamente cuando existe tal estructura: la coyuntura no puede cambiar nada en ella, ni aun excepcionalmente.

1º) *Escrutinio mayoritario a una vuelta y desigualdades*

Los trabajos británicos de estos últimos años han intentado calcular con precisión las desigualdades normales ("semicircunstanciales") en relación a un escrutinio mayoritario o a una vuelta, funcionando en el cuadro de dos partidos. Su "ley del cubo" es célebre: la relación de puestos entre ambos partidos tiende a ser igual al cubo de la relación de los votos. O sea que si tenemos a y b como los votos obtenidos y a' y b' como los puestos correspondientes, obtendremos la siguiente fórmula:

$$\frac{a'}{b'} = \frac{a^3}{b^3}$$

Matemáticamente, esta desigualdad es considerable, ya que al fin llega a reducir en enormes proporciones el peso de los sufragios de la oposición, y a aumentar en las mismas proporciones el de los sufragios de la mayoría. Políticamente esa desigualdad no tiene importancia en un sistema de bipartidismo rígido. En nada cambia la situación el hecho de que el partido en el poder obtenga el 51% de los puestos o el 70%, puesto que de todas maneras ha asegurado la mayoría absoluta, que le permite durar todo el período parlamentario y hacer adoptar todos sus proyectos de ley. Así pues, vemos que el significado de las desigualdades de representación depende de las estructuras y de las situaciones políticas: el valor calculado, en sí mismo, no quiere decir nada.

Pero la "ley del cubo" no se aplica más que cuando todas las circunstancias son iguales (lo que depende del legislador) y las diferencias de votos entre mayoría y minoría es más o menos la misma en todas partes (lo que no depende del legislador, salvo en el caso de *gerrymander*). Si no se reúnen estas condiciones no se puede precisar la desigualdad en cifras. Esto no tiene importancia, como se ha dicho, mientras la diferencia entre mayoría y minoría sea sencillamente ampliada —o disminuida. Pero puede ocurrir que la mayoría electoral llegue a ser minoría parlamentaria y entonces el poder sea ejercido por el partido minoritario en el país. Incluso si la desigualdad es numéricamente débil resulta esencial políticamente: es la máxima desigualdad.

Tal situación —que se ha producido muy a menudo en los últimos años— es grave en sí misma. Pero no hay que exagerar su alcance. Este supone que el margen de sufragios obtenidos por los dos partidos es débil, que la opinión pública está así dividida en dos bloques casi iguales. En tales condiciones el partido en el poder tiene la obligación de tomar en cuenta a la oposición no solamente por su peso en el país, sino porque su éxito en futuras elecciones depende del número de electores marginales que llegue a separar de ella. Estará pues obligado a practicar una política centrista, como su adversario lo hubiera hecho, si la desigualdad de representación no le hubiera descartado del gobierno. Pero una política centrista dirigida por los conservadores es absolutamente diferente de una política centrista dirigida por los socialistas.

Cuando el escrutinio mayoritario a una sola vuelta funciona con más de dos partidos, las desigualdades de representación son difíciles de prever. En general, el partido más pequeño es el más subrepresentado y el partido mayor es el más superrepresentado. Pero todo dependerá de las cifras de votos obtenidas por cada uno. Se puede llegar a conseguir resultados desconcertantes en este sentido, que conducen a prohibir este método de escrutinio si hay más de dos partidos o si no existe la esperanza de llegar al bipartidismo en un plazo razonable. Efectivamente, a largo plazo, estas desigualdades de representación tenderían precisamente a congelar los sufragios en cualquiera de los dos partidos; pero los resultados del sistema son demasiado desordenados en el período intermedio para que éste pueda prolongarse sin riesgo.

2º) *Escrutinio mayoritario a dos vueltas y desigualdades*

Las desigualdades creadas por el escrutinio mayoritario a dos vueltas son más difíciles de precisar. Dependen al mismo tiempo de la disciplina de los partidos y de la solidaridad de sus alianzas. Si dos grandes alianzas rivales se forman entre partidos disciplinados la situación en la segunda vuelta no es muy diferente de la de un escrutinio de una sola vuelta que funcione en un cuadro de bipartidismo. En general, la alianza mayoritaria está superrepresentada. Dentro de cada una el partido más favorecido será el que quede a la cabeza en la primera vuelta en la mayor parte de las circunscripciones, lo que no quiere decir que obtenga la mayoría de votos del total (si le lleva poco a sus aliados en muchas circunscripciones; si alguno le supera en mucho en algunas, el partido que reúne más votos en el interior de una alianza puede quedar perjudicado por el reparto de puestos; es el caso de los independientes en Francia en 1958 en relación con la U.N.R.).

Si se constituyen dos grandes alianzas, pero la disciplina interior de los partidos no es firme, ni la disciplina del cuerpo electoral tampoco, el escrutinio mayoritario en dos vueltas es más bien favorable a los partidos centristas. En efecto, éstos pueden agrupar en torno suyo, en la segunda vuelta los votos de la derecha, contra la extrema izquierda en ciertas circunscripciones; en otras, por el contrario, reunirán en beneficio de su candidato los votos de la izquierda contra la extrema derecha. Esta "estrategia del murciélago" fue empleada con éxito por el partido radical francés en la Tercera República, salvo en 1936, cuando la disciplina del Frente Popular fue firme. No hay que exagerar la importancia, por otra parte; el número de radicales elegidos con el voto de las derechas era por lo regular bastante débil. El juego de equilibrio del radicalismo apareció, sobre todo, en el cuadro de las alianzas parlamentarias; mucho menos en el cuadro de las alianzas electorales.

Se ve claramente: toda la técnica del escrutinio en dos vueltas descansa sobre las alianzas. A falta de alianzas, los resultados del sistema son tan aleatorios como los del escrutinio en una sola vuelta, en un régimen de muchos partidos. Si las alianzas no son posibles más que en un solo sector de la opinión pública y no en otro, el régimen electoral desemboca en enormes desigualdades de representación, quedando muy favorecido el primer sector y muy perjudicado el segundo. Tal es la situación en Francia, en la Quinta República, donde el aislamiento del Partido Comunista hace muy difíciles las coaliciones de

izquierda mientras que ningún obstáculo serio impide las alianzas de derecha o del centro. Esta situación es una de las causas de las desigualdades de representación creadas por el escrutinio del 20 al 30 de noviembre de 1958, las más grandes indudablemente que se han registrado en un escrutinio democrático. Son el resultado de un conjunto de factores que han actuado en el mismo sentido. Entre ellos, la división de la izquierda es la más duradera, es aquella donde la acción puede ser la más prolongada.

Si la extrema izquierda estuviera tan aislada como la extrema derecha las alianzas no serían posibles más que en el centro, que resultaría beneficiado con una superrepresentación considerable. El efecto sería idéntico al de agrupar ciertas listas con la más favorecida, como en 1951, sin tener el carácter de "carta forzada", que sorprendía al elector. La S.F.I.O., el I.M.R.P. y los radicales, que han constituido la "tercera fuerza" desde 1947 reúnen entre sí cerca del 40% del cuerpo electoral: esto bastaría para que lograran la mayoría absoluta de los puestos parlamentarios, si constituyeran entre ellos una alianza muy fuerte, excluyendo sistemáticamente a las derechas (independientes y U.N.R.) y a los comunistas. Pero tal situación es puramente hipotética: la ausencia de una frontera clara entre el centro-derecha y la derecha es uno de los rasgos salientes de la vida política francesa. En un escrutinio a dos vueltas, esto asegura el éxito de las derechas, que pueden prescindir de los partidos del centro si obtienen sin ellos la mayoría; que pueden obtener su colaboración si los necesitan; puesto que no tienen "obertura a la izquierda" que les dé libertad de maniobrar.

Se ve que estas desigualdades de representación dependen siempre estrechamente de la estrategia de los partidos que afrontan la elección: podrían desaparecer si esta estrategia se modificara. El Partido Comunista francés por ejemplo, tiene el 2% de los puestos parlamentarios teniendo el 19% de los votos, lo que resulta de su aislamiento; bastaría que se formara una alianza de izquierdas para que esta desigualdad desapareciera como ocurrió en 1936. O sea que ha bastado que el Partido Comunista renuncie a su aislamiento y a la táctica de "lucha de clases" para encontrar una representación más normal; hoy bastaría que los otros partidos de izquierda terminaran con la "cuarentena" que impusieron a los comunistas. Pero no olvidemos que las divisiones en este aspecto no pertenecen a los Estados mayores únicamente; pueden no tener alcance si los electores no las siguen. Si los electores socialistas o radicales sintieran repugnancia de votar por los comunistas en la segunda vuelta, como hicieron en 1958, una alianza decidida en la cima no podría aplicarse a la base. A la inversa, en 1928

y en 1932, cerca del 40% de los electores comunistas rehusaron seguir las consignas de aislamiento en la segunda vuelta: aquí es la base la que tiende a imponer la alianza rechazada por la cima. Este conflicto posible entre electores y dirigentes se suprime por ciertos procedimientos de alianza tales como lo que se llama "apparentements" (agrupar ciertas listas con la más favorecida) en los escrutinios semiproportionales.

### 3º) *Escrutinios semiproportionales y desigualdades*

Únicamente la representación proporcional integral, con reparto de restos en el cuadro nacional, suprime todas las desigualdades de representación (salvo aquellas que resultan de distorsiones entre la proporción de electores o de votantes y la de habitantes. Todas las demás formas de proporcionales, más o menos bastardas, conllevan desigualdades, unas de estructura (por el reparto local de los puestos) y las otras circunstanciales o semicircunstanciales. En general la mayoría de los sistemas proporcionales tienden a favorecer a los grandes partidos y a impedir la dispersión de votos entre los pequeños, que es una de las consecuencias naturales del sistema. En tal sentido se emplean diversos procedimientos, de los cuales el más extendido es la obligación de alcanzar una cierta proporción de votos (por ejemplo el 5%) para tener derecho al reparto de puestos. Ciertas técnicas de distribución de "restos" desembocan en un resultado análogo; pero aquí los partidos perjudicados no son los pequeños, sino los medianos, siendo los grandes los favorecidos. Tal es el resultado, principalmente, de la distribución de los "restos" entre los que han obtenido los coeficientes más altos, que es el procedimiento más extendido. Las desigualdades que resultan pueden ser bastante grandes en las elecciones francesas de 1945 los radicales y asimilados tuvieron el 56% de los puestos por lo menos en relación a una representación estrictamente igualitaria.

Las desigualdades son mucho mayores en el caso en que la proporcional se altera por las "primas mayoritarias". Estas pueden ser indirectas y relativamente débiles, como en el actual sistema alemán. En el primero, en el que se permite el *panachage* y todos los candidatos que hayan obtenido la mayoría absoluta se proclaman elegidos, la proporcional no se aplica más que a los puestos restantes. En el segundo, se vota a la vez por un candidato (papeleta individual) y por un partido (papeleta de partido). El reparto de la mitad de los sitios se hace a la proporcional, sobre la base de la segunda papeleta, te-

niendo en cuenta los resultados ya adquiridos por los votos individuales, pero sin que éstos puedan ser discutidos: si un partido ha obtenido más puestos por los votos individuales de los que hubiera debido tener por la representación proporcional, los conserva.

Las primas mayoritarias son más claras y más sorprendentes cuando la ley electoral decide pura y simplemente que los partidos que obtengan una simple proporción de votos, tienen una proporción superior de puestos. La ley italiana de 1953, por ejemplo, decidía que los partidos políticos podían "agruparse": si los partidos así "relacionados" reunían más del 50% de los votos, obtendrían el 64.5% de los puestos. Aún más escandalosa era la ley italiana establecida treinta años antes por el fascismo (Ley Acerbo) que corregía el principio proporcional decidiendo que el partido que quedara en primer lugar, con tal de que reuniera al menos el 25% de los votos, tendría las dos terceras partes de los puestos. Por ese medio el partido fascista pudo asegurarse la mayoría absoluta del Parlamento. La ley francesa de 1951 era más ingeniosa puesto que no establecía esos porcentajes fijos de puestos concedidos de antemano, que, por su carácter contrario a los principios democráticos, son perturbadores. Si, en una circunscripción un partido, o varios partidos reunidos, obtienen la mayoría absoluta de los votos, todos los puestos les estaban concedidos. La ventaja de las "agrupaciones" —decididas por los estados mayores de los partidos reside en que son independientes de la voluntad de los electores: se trata de un "matrimonio a la fuerza". Esa fue también la razón de su impopularidad.

En todos los casos estas desigualdades permanecen ligadas a las circunstancias. No son en absoluto automáticas. Basta que los partidos no lleguen a aliarse para que las "agrupaciones" no entren en juego. Si los aliados no alcanzan el porcentaje exigido por la atribución de la "prima", la proporcional se aplica totalmente. De hecho, las "primas" mayoritarias y el sistema alemán del voto doble han jugado muy poco. Únicamente los sistemas diversos de atribución de los residuos tienen efectos constantes, aunque sigan siendo siempre aleatorios; si el reparto de votos entre los principales partidos se modifica, "el porcentaje" deja de favorecer a los mismos.

### III

#### LA UTILIZACIÓN POLÍTICA DE LAS DESIGUALDADES

Ciertas desigualdades de representación son involuntarias, tanto si provienen del azar como de hechos que escapan a la acción de los

gobernantes. Otras son deliberadas: el poder político trata de falsear los resultados del sufragio universal en determinado sentido. En nuestra época, en que la opinión pública ya no admite el sufragio restringido, las desigualdades de representación aseguran el relevo censatario en forma indirecta: sin que se den cuenta, los electores quedan reducidos a la categoría de ciudadanos pasivos cuyos votos son prácticamente nulos. En la práctica, además, la distinción de las desigualdades voluntarias y las involuntarias es ilusoria; porque las desigualdades involuntarias por naturaleza —como aquellas que provienen de la evolución demográfica— pueden mantenerse deliberadamente por el legislador, que podría contrarrestar el efecto si así lo deseara. La única distinción importante, en cuanto a su utilización por el poder, es la de las desigualdades estructurales y las desigualdades circunstanciales.

1º) *Utilización de las desigualdades circunstanciales y semicircunstanciales*

Sus resultados son aleatorios y por ello parece que deberían ser poco utilizados por el poder que arriesga el ver volverse contra él la máquina de guerra armada contra la oposición. La realidad es muy diferente en la práctica, las desigualdades circunstanciales se utilizan mucho: probablemente más que las desigualdades estructurales. Oficialmente las reformas electorales tienen por objeto asegurar una representación más justa; prácticamente este motivo confesado no engaña a nadie y mucho menos a los parlamentarios. Basta seguir los debates de las comisiones y las asambleas para ver que los partidos mayoritarios tratan de establecer un escrutinio que haga inclinar a su favor la desigualdad de representación y que perjudique lo más posible a sus adversarios. A veces disimulan un poco estas preocupaciones, sobre todo cuando se refieren a partidos de la oposición considerados como democráticos. Pero si se trata de aminorar la representación de partidos extremistas y especialmente de los comunistas, no se ocultan las intenciones.

El carácter proporcional de las desigualdades así establecidas no perturba a los que se sirven de ellas, porque razonan precisamente en función de una coyuntura determinada; la de las próximas elecciones. Normalmente, además, fuera de las crisis excepcionales esta coyuntura se prolonga siempre durante un cierto tiempo: la fuerza relativa de los partidos, sus alianzas, su estrategia general, no se modifican de ordinario más que de una manera bastante lenta, al menos en los países donde la democracia existe desde hace mucho tiempo. Esta define la



tendencia natural de los partidos a hacer una nueva ley electoral para cada escrutinio. Un segundo elemento hay que tener en cuenta: la idea de que la forma de escrutinio a la que deben el triunfo es la mejor posible. La tendencia conservadora que resulta de esto frena todas las reformas, hasta el día en que resulta evidente que la coyuntura es completamente nueva y que el antiguo sistema amenaza con derribar a la mayoría existente.

Sin embargo, deben distinguirse dos tipos de países. Para unos el sistema electoral es una carta "cuasi intangible" que entra en las reglas de juego aceptadas por todos los partidos; no tiene, pues, discusión. Tal es el caso de los países anglosajones, por ejemplo, donde la forma de escrutinio no ha cambiado nunca. En los otros países no se ha logrado un sistema electoral aceptable para el conjunto de la opinión: ningún escrutinio es legítimo a los ojos de todos y la discusión es fuerte en relación con la ley existente, sea la que sea. Se tiene la tendencia a hacer responsable al sistema electoral de todos los defectos del sistema político. Los debates sobre este punto proporcionan una justificación y una coartada a los partidos en el poder cuando piensen que una reforma les favorecería. Así, la utilización de las desigualdades circunstanciales de representación se traduce en una crisis en profundidad de las estructuras democráticas y por el hecho de que la legitimidad del régimen existente queda comprobada en un punto esencial (puesto que la elección es un elemento fundamental de la democracia).

## 2º) *La utilización de las desigualdades estructurales*

El problema se plantea de manera muy diferente. Utilizar las desigualdades circunstanciales o semicircunstanciales, relativas a una situación más o menos temporal, es modificar bastante a menudo la carta electoral. Por el contrario las desigualdades estructurales son permanentes por naturaleza o sólo se modifican muy lentamente (por ejemplo cuando se refieren a la evolución demográfica). Por lo tanto, utilizarlas no implica que se modifiquen las leyes electorales, puesto que éstas han sido fundadas por ellas: por el contrario, no hay que modificarlas. El carácter estable, aceptado, "legítimo", de un tipo de escrutinio y de un reparto de puestos, puede acomodarse perfectamente a una utilización consciente de las desigualdades que crean. La costumbre, el hábito, la tradición los hacen, además, menos visibles y menos extraños. La duración de una legislación electoral demuestra

que el poder utiliza poco las desigualdades circunstanciales, no que olvide las desigualdades de estructura.

Se puede incluso preguntar, por el contrario, si la mayoría de las democracias clásicas no se edifican sobre desigualdades de ese género, hábilmente disimuladas de tal manera que la opinión pública no se de cuenta. El sistema electoral soviético de 1918-1936 que favorecía a los electores urbanos y perjudicaba a los rurales, sorprendía mucho a los comentaristas occidentales. ¿Porque era injusto o porque su injusticia se orientaba en sentido contrario a la que existía en la mayor parte de los regímenes de Occidente? La pregunta merece ser planteada: un hecho es cierto en cualquier caso: en casi todas las democracias pluralistas los electores rurales resultan favorecidos en relación con los electores urbanos. Esta desigualdad de estructura, a menudo muy considerable, sirve de fundamento a la mayor parte de los sistemas electorales de Occidente. Es la principal y la más extendida de las desigualdades estructurales de representación. El único problema es saber si responde a una voluntad deliberada, expresando una estrategia política a largo plazo; o si únicamente es el resultado de circunstancias de hecho que no se ha creído poder eliminar.

En un cierto número de casos la respuesta no es dudosa: la voluntad consciente de favorecer a los electores rurales y de perjudicar a los electores urbanos es evidente; pretende lograr un resultado político determinado y lo logra, más o menos. El sistema electoral del Senado francés ofrecía un ejemplo sorprendente en esta cuestión. La ventaja aplastante otorgada a los representantes de los pequeños municipios fue querida por los monárquicos, en 1875, que hicieron la Tercera República por querer asegurar a la Cámara alta una mayoría conservadora que pudiese contrarrestar la que el sufragio universal enviaría a la Cámara baja. La vuelta a esas desigualdades de representación en 1948 se produjo por la voluntad de la derecha y del centro-derecha, por razones análogas; y lo mismo su mantenimiento en 1958. En conjunto, salvo algunos períodos excepcionales donde su mayoría ha sido menos conservadora que la de los diputados (como ocurre hoy), los senadores han desempeñado bien su papel.

Podrían citarse muchos otros ejemplos análogos. La ventaja dada a las circunscripciones rurales en el reparto de puestos se explica por motivos del mismo género. Y lo mismo los artificios del "gerrymander": en 1958, en Francia, se prescribió claramente a las autoridades encargadas del ajuste debilitar la representación comunista por la constitución de circunscripciones heterogéneas, equiparando los barrios urbanos con un sector rural atrasado, haciendo estallar, literalmente, a las ciudades. La negativa a aceptar un antiguo reparto de puestos tes-

timonia la misma voluntad, tanto si se trata de los conservadores ingleses del siglo XIX defendiendo los "burgos podridos" como si se trata de la derecha francesa de los años 30 rechazando el "reparto equitativo" de las circunscripciones parisienses para debilitar la representación del "sector rojo" (aunque, en este último caso, no se favoreció a los sectores rurales). La conclusión parece clara: es posible que ciertas desigualdades resulten de la suerte o de una imposibilidad de corrección. Pero, en general, la mayor parte de las desigualdades de estructura son voluntarias, bien porque se haya decidido establecerlas, o bien porque no se ha querido suprimirlas.

Este fenómeno plantea una pregunta fundamental de sociología política. En el siglo XIX, en la lucha que enfrentó a la aristocracia con la burguesía, la primera utilizó a sabiendas al campesinado como una "clase de apoyo". Si el partido conservador hubiera sido reducido únicamente a las fuerzas de la aristocracia, de la cual expresaba los intereses y la filosofía, hubiera sido aplastado rápidamente; las masas rurales le proporcionaron las tropas electorales que le permitieron mantener por mucho tiempo su influencia, en una época en que la industrialización estaba aún poco desarrollada y en la que la burguesía de las ciudades era minoritaria. Es verdad que había campesinos liberales y burgueses conservadores, pero, en general, los campos se inclinaban a la derecha y las ciudades a la izquierda. Se comprende la decisión de Carlos X suprimiendo la patente en los cálculos del censo por una de las ordenanzas de julio de 1830; se trataba de reducir el número de electores urbanos. Progresivamente, sin embargo, el pequeño y medio campesinado fue conquistado por el liberalismo político; la evolución es sorprendente en Francia en los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX. El partido radical encarna, en la Tercera República, esta alianza de las clases medias rurales y urbanas.

Pero la evolución económica coloca frente a las clases medias tradicionales, de un lado el proletariado obrero, y del otro las nuevas clases medias asalariadas (para quienes la "libre empresa" no significa gran cosa). En las ciudades, estas clases asalariadas tienden a convertirse en más numerosas que la burguesía comerciante, industrial o independiente (la elevada cifra de los pequeños comerciantes en Francia frena este movimiento). Por el contrario, en los campos, los propietarios y arrendatarios son, por lo general, más numerosos que los asalariados. La nueva alianza de campesinos y de la burguesía urbana ¿no tiene hoy la misma significación conservadora que la antigua alianza campesinado-aristocracia y tiende, como ella, a mantener el orden establecido, a frenar la evolución actual? El campesinado ¿no sirve ahora de "clase de apoyo" a la burguesía tradicional? Las desi-

gualdades de representación en favor de las zonas rurales ¿no tienen por objeto fortalecer esta alianza por estar menos destinadas a favorecer a los agricultores que a mantener la preponderancia global de la sociedad capitalista?

Esta hipótesis general requeriría ser comprobada por análisis minuciosos. A primera vista, parece verosímil. Haría falta añadir que el campesinado comienza a transformarse por sí mismo; cabría preguntarse si no va a separarse progresivamente de la burguesía urbana, como se separó de la aristocracia a fines del siglo XIX. Un movimiento profundo en tal sentido parece incubarse en Francia en los últimos años: si se desarrolla, modificará las consecuencias políticas de las desigualdades de representación arrebatándoles toda significación conservadora. Pero aún no hemos llegado a ese punto; por el momento la significación explicada permanece como válida.