



¿Cómo seleccionan los países federales a sus gobiernos?

La variedad es casi infinita pero hay patrones visibles.

POR LOUIS MASSICOTTE

Los gobiernos de los países federales no podrían ser más diferentes. Veamos, por ejemplo, dos días en cuatro capitales federales. El 2 de febrero de 2005, en Washington, D.C., el presidente George W. Bush rindió su informe de gobierno anual en una sesión conjunta de las dos Cámaras legislativas. Ese día en Ottawa, durante el periodo de preguntas, el primer ministro Paul Martin respondía, junto con sus ministros de gabinete, a mordaces cuestionamientos de los miembros opositores del parlamento. El 25 de febrero de 2005, en Delhi, el parlamento indio se enfrentaba a presiones para aprobar un proyecto de ley por medio del cual se garantizaría que el 33 por ciento de los escaños de la Cámara baja o Lok Sabha estuvieran ocupados por mujeres. Ese mismo día en el *Bundestag* de Berlín, la Ministra federal de Justicia, Brigitte Zypries, defendía los servicios de Internet que su dependencia prestaba a la ciudadanía de las críticas de la oposición que afirmaba que Austria, con una coalición conservadora en el poder, tenía en línea más información sobre su Departamento de Justicia.



El Bundestag, Berlín.

Que el gobierno de un país sea federal no hace que sea más fácil predecir su más probable sistema político ni los cambios que tengan mayor posibilidad de hacerse en ese sistema. Sin embargo sí se pueden ver algunos patrones claros. Los países federales incluyen tanto a aquéllos con sistemas presidenciales (los Estados Unidos, por ejemplo) como a los que tienen sistemas parlamentarios del tipo de Westminster (como Canadá, Australia e India) o sistemas parlamentarios que suelen gobernar con coaliciones (Alemania y Australia). Suiza es uno de los pocos casos de un sistema en el que la legislatura elige al gabinete federal.

Si bien es cierto que algunas federaciones son democracias antiguas y bien establecidas, otras oscilan entre la democracia y el autoritarismo. La familia de las federaciones incluye a repúblicas (Alemania), monarquías parlamentarias (Bélgica), monarquías en la que el soberano está representado por un Gobernador General (Australia) e incluso monarquías relativamente absolutas (Emiratos Árabes Unidos). Ningún sistema electoral ha prevalecido en las federaciones; por lo tanto hay ejemplos de prácticamente cualquier tipo de sistema electoral. Aunque con frecuencia se menciona la existencia de una segunda Cámara en el parlamento como característica

Louis Massicotte es profesor asociado de ciencias políticas de la Universidad de Montreal. Es coautor, junto con André Blais y Antoine Yoshinaka, del libro, *Establishing the Rules of the Game Election Laws in Democracies* (2003). Además fue coeditor de *Le point sur 150 ans de Gouvernement responsable au Canada* (1999).

esencial de las federaciones, no es el caso de Micronesia, Venezuela y San Cristóbal y Nieves.

La primera decisión que debe tomar cualquier país federal es elegir entre un sistema presidencial —con separación entre los poderes ejecutivo y legislativo— y un sistema parlamentario en el que el primer ministro y los miembros del gabinete deben haber ganado primero un escaño en el parlamento.

La oficina del Presidente

Los países federales con sistemas presidenciales mantienen separados su poder legislativo de su poder ejecutivo. El poder ejecutivo recae en manos de una sola persona, el presidente, que es electo por la población en su conjunto. Los Estados Unidos han buscado garantizar que la manera de elegir a un presidente refleje el carácter federal del país. Técnicamente, el gobernante es electo por un colegio electoral, compuesto por delegados seleccionados a través del voto popular en cada estado, y este último vota en bloque en el colegio electoral. El número de delegados de cada estado equivale al número de escaños que dicho estado tiene en la Cámara de Representantes (que varía según su población) más dos, a fin de igualar el número de senadores. Como resultado, el peso relativo de los estados más pequeños en el colegio electoral supera su peso demográfico.

Actualmente, entre los 33 estados menos poblados y el Distrito de Columbia, hay 198 votos. Los cuatro estados más grandes (California, Texas, Nueva York y Florida), cuya población equivale más o menos a la suma de las 34 entidades más pequeñas, solamente tienen en conjunto 147 votos. Aunque un candidato vaya a la zaga en cuanto al voto popular a nivel nacional puede ganar la elección si reúne sistemáticamente el voto de los estados más pequeños. Así se explica que George Bush haya resultado electo en 2000 aun cuando su contrincante, Al Gore, haya contado con la mayoría del voto popular. Otra prueba de que los padres de la patria querían favorecer a los estados chicos es que cuando ningún candidato se ve favorecido por la mayoría absoluta del colegio electoral, la Cámara de Representantes elige al presidente entre los tres principales candidatos; sin embargo, cada estado cuenta con sólo un voto, independientemente del tamaño de su población.

En Suiza las dos Cámaras de la Asamblea Federal llevan a cabo una sesión conjunta cada cuatro años para elegir a los siete miembros del Consejo Federal, es decir, el gabinete nacional. En este caso un pequeño ajuste también favorece a las entidades más pequeñas, los cantones suizos. Si bien es cierto que los 200 escaños de la Asamblea Nacional están proporcionalmente repartidos según la población, cada cantón ocupa dos curules de los 46 en el Consejo de Estados (un escaño está asignado a cada uno de los seis “mediocantones”). Sin embargo el voto de los diputados suizos es de índole partidista independientemente del cantón al que pertenezcan.



El presidente mexicano, Vicente Fox, saluda al primer ministro canadiense, Paul Martín.

Hoy en día, los Estados Unidos son la única federación que elige a su presidente a través de un colegio electoral. En Argentina, Brasil, México, Venezuela y Nigeria, así como Rusia (un sistema semipresidencial) y Austria (un sistema parlamentario), el presidente es electo a través del sufragio

universal directo y el ganador se define exclusivamente con base en el número total de votos que obtenga a nivel nacional independientemente de su distribución geográfica.

La práctica de tener dos votaciones —una primera ronda y una votación secundaria cuando ningún candidato obtiene la mayoría absoluta— para elegir a un presidente se utiliza en todos los países federales presidenciales salvo México y los Estados Unidos. México todavía utiliza un sistema de mayoría simple. En los Estados Unidos el sistema permite que un candidato gane si obtiene la mayoría de los votos de cada estado pero requiere de una mayoría absoluta en el colegio electoral.

En los sistemas parlamentarios, el poder ejecutivo recae en el gabinete o consejo de ministros. Sus miembros son seleccionados de entre los diputados ya elegidos.

Cuando gobierna el parlamento

La segunda elección importante de cualquier país federal es la forma en que elige a su legislatura. Las federaciones que solían estar bajo administraciones coloniales británicas o estadounidenses suelen tener un escaño por circunscripción electoral en las que prevalece el sistema de mayoría simple (Canadá, India, Malasia, San Cristóbal y Nieves) o el sistema de voto alterno (Australia). La representación plurinomial o de representación proporcional se utiliza en Sudáfrica, Bélgica y Australia. Alemania tiene un sistema mixto de un escaño por circunscripción y representación plurinomial que ha sido imitado por México y Venezuela. Hasta hace relativamente poco, la Federación Rusa tenía un sistema mixto superficialmente similar, pero las circunscripciones de un solo escaño están programadas a desaparecer en 2007, cuando todos los diputados serán electos con un sistema de representación proporcional en el que habrá una sola circunscripción electoral nacional pero con la disposición de que cada partido debe contar por lo menos con 7 por ciento del voto.

Al optar por una circunscripción electoral nacional, Rusia se ha diferenciado de otras federaciones en las que los diputados son electos en entidades territoriales más pequeñas —ya sean circunscripciones electorales con un solo escaño dentro de los límites geográficos de un estado o de una provincia (Canadá, Australia) o distritos mucho más grandes que trascienden las fronteras de las unidades constitutivas y están conformados por varios miembros (Brasil, Argentina).

Existe la tendencia de proteger a las entidades más pequeñas. En Canadá, por ejemplo, ninguna provincia puede tener menos escaños en la Cámara de los Comunes que en el Senado. Esta disposición permite que una provincia diminuta, como la Isla del Príncipe Eduardo— con una población de 187,000 personas, no ocupe uno sino cuatro de los 308 curules de la Cámara de los Comunes.

Nadie es perfecto

Ningún sistema electoral está libre de causar controversia. Observadores canadienses sostienen que el sistema de pluralidad ha aumentado artificialmente las disparidades entre las regiones ya que los partidos minoritarios de cada región están bajamente representados en la Cámara de los Comunes. Por ejemplo, en 1980 el Partido Liberal contaba con el apoyo de alrededor del 20 por ciento de los electores del oeste de Canadá pero sólo ganó dos de los 78 escaños correspondientes a esa región mientras que los Conservadores obtuvieron sólo uno de los curules de Quebec cuando habían cosechado el 12 por ciento de los votos. La tradición canadiense, en la que se incluye a por lo menos un representante de cada provincia en el gabinete federal, es difícil de respetar cuando el partido en el poder no gana ningún escaño en varias provincias. Para remediar este problema, se ha incorporado a varios senadores de dichas provincias al gabinete. Sin embargo, como los senadores canadienses son designados por el gobierno y no electos, no tienen mayor peso político. Distintas maneras de elegir al ejecutivo en sistemas parlamentarios y presidenciales en países específicos se explican en el libro y el folleto *Gobernanza legislativa y ejecutiva en democracias federales*, que serán publicados en la serie del Foro, *Diálogo Mundial sobre Federalismo*.

Sistemas electorales

Sistema de mayoría simple: el candidato con más votos gana la elección. Cuando se elige de esta manera a las legislaturas, suele haber circunscripciones electorales de un miembro único. Ha habido casos en que los candidatos ganan con sólo el 25 e incluso el 21 por ciento del voto popular.

Sistema de mayoría absoluta: en una versión de este sistema, el candidato necesita más del 50 por ciento de los votos para ganar en la primera ronda. Si ningún candidato lo logra, una o dos semanas después se lleva a cabo una segunda ronda entre los dos candidatos más fuertes. Los australianos omiten la segunda ronda solicitando a los electores que califiquen a los candidatos en la planilla según su preferencia (voto preferencial). Un candidato es electo cuando obtiene el 50 por ciento de los votos en la primera ronda. De no ser así, se elimina al candidato más débil y las segundas opciones son transferidas a los candidatos que siguen en la contienda. Este proceso se repite hasta que uno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta.

Representación proporcional (plurinomial): el porcentaje de escaños en la legislatura de cada partido equivale aproximadamente al porcentaje del voto popular que haya obtenido. A diferencia de los sistemas de mayoría simple y mayoría absoluta, en los sistemas de representación proporcional siempre hay circunscripciones electorales de varios miembros. Los ganadores suelen ser seleccionados de una lista de candidatos en la planilla que pertenecen a cada partido político.

Sistemas mixtos: estos combinan el principio de pluralidad o votación de mayoría simple con el de representación proporcional. El ejemplo más convincente es el de Alemania en donde 299 de los 598 miembros del *Bundestag* son electos a través de un voto de pluralidad en circunscripciones electorales de un solo miembro. Este sistema garantiza la representación territorial local. Los 299 escaños restantes se distribuyen con base en las listas de partidos en cada *Land* y como resultado el número total de diputados de cada partido es proporcional al número de votos que obtuvo.