

# SISTEMAS ELECTORALES Y ESTABILIDAD POLITICA EN EUROPA DEL ESTE

Por CARMEN GONZALEZ ENRIQUEZ

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. SISTEMAS ELECTORALES: 1. Polonia. 2. Checoslovaquia.  
3. Hungría. 4. Bulgaria. 5. Rumanía. 6. Cuadro resumen.—III. COMENTARIO.—  
BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCION

Desde la década de los años cincuenta, la Ciencia Política ha estado ocupándose del análisis de los sistemas electorales de los países democráticos con el objetivo ambicioso de llegar a determinar las características políticas asociadas a sus diferentes elementos y acercarse a los componentes óptimos de un sistema electoral que garantice a la vez estabilidad, gobernabilidad y representatividad.

Desde esta perspectiva, la transición a la democracia en Europa del Este constituye un magnífico campo de estudio para los investigadores de los sistemas electorales: la discusión simultánea en varios países sobre sus normativas para la celebración de las primeras elecciones parlamentarias libres, el carácter relativamente similar de las estructuras políticas de origen —los regímenes socialistas— y el desarrollo de numerosos procesos electorales en el período 1989-1992 ofrece una gama de sistemas electorales aplicados a países aparentemente homogéneos en cuanto a su cultura política, las formas de transición a la democracia y el sistema de partidos. Pocas veces, por no decir nunca, ha encontrado la Ciencia Política un campo como éste, en el que la semejanza de los sistemas políticos y la simultaneidad de los procesos

electorales permite analizar los sistemas electorales *casi* como una variable independiente actuando sobre condiciones similares. Hay que acentuar ese «casi», ya que, en la realidad, ni los regímenes políticos de origen eran tan semejantes como parecían, ni los nuevos sistemas de partidos creados en la transición en los distintos países pueden asimilarse, ni la cultura política o el comportamiento electoral son claramente homogéneos.

Los países cuyos sistemas electorales van a analizarse aquí son Polonia (elecciones de 1989 y de 1991), Checoslovaquia (1990 y 1992), Hungría (1990), Rumanía (1990 y 1992) y Bulgaria (1990 y 1991). En el cuadro final se incluyen las elecciones de 1990 de la antigua RDA (John Fitzmaurice, 1990), pero su caso no se analiza aquí porque, obviamente, resulta imposible conocer el efecto político del sistema electoral utilizado ante la fuerza del fenómeno unificador con la antigua RFA. El grupo estudiado ofrece una extensa gama de sistemas electorales diferentes, con mayor presencia de los sistemas proporcionales, pero con algunos ejemplos de sistemas mixtos, y un caso de sistema mayoritario puro en las elecciones semidemocráticas de Polonia de 1989.

La elaboración de las diferentes legislaciones electorales democráticas ha presentado algunas características comunes en cuanto a los elementos de discusión y a la naturaleza del proceso de negociación. En los países que han realizado una transición a la democracia con momentos de pacto entre las fuerzas del régimen comunista y los nuevos grupos políticos, como es el caso de Polonia, Checoslovaquia, la RDA y Hungría, la normativa electoral ha sido uno de los principales objetos de debate, y en varios casos ha sido redactada por completo fuera del Parlamento, en las mesas de negociación, y después aprobada por el órgano legislativo correspondiente, dominado aún por los comunistas-socialistas del anterior régimen.

Con frecuencia, las fuerzas del viejo régimen han abogado por un sistema de representación mayoritaria no sólo porque confiaban en su superior popularidad frente a las débiles organizaciones de oposición, a veces raquíticas y recién nacidas, sino también por la percepción de que la población encontraría dificultades para guiarse por criterios partidistas y preferiría elegir entre personas-candidatos individuales. En este campo, los partidos comunistas-socialistas confiaban en poder presentar al electorado una selección de individuos de prestigio en todas las circunscripciones, algo bastante difícil para la oposición, a menudo concentrada en las capitales y grandes ciudades. Sin embargo, sólo en Polonia, en 1989, pudieron los comunistas imponer un sistema puro mayoritario.

## II. SISTEMAS ELECTORALES

### 1. Polonia

#### A) Elecciones de 1989

Las negociaciones para la reforma política celebradas entre el Gobierno polaco y el sindicato Solidaridad, e iniciadas en febrero de 1989, tuvieron como uno de sus frutos la reforma del sistema parlamentario. Del anterior parlamento unicameral se pasó a otro doble, en el que la cámara añadida, el Senado, con 100 representantes y menor poder que la primera, se ofrecía en competición libre, mientras que la Cámara baja, la Dieta, con 460 diputados, quedaba reservada en su mayoría, un 65 por 100, a los candidatos del partido del Gobierno o a sus «compañeros de viaje», partidos formalmente independientes, pero en la práctica totalmente subordinados al Partido Obrero Unificado Polaco (POUP) (Kuusela, 1991; Pelczynski y Kowalski, 1990).

Las elecciones se celebraron a dos vueltas, el día 4 y 18 de junio de 1989, con un sistema mayoritario que operaba del siguiente modo:

- Los representantes para el Senado fueron elegidos en 49 distritos, las provincias polacas, cada uno de los cuales enviaba dos senadores, excepto en el caso de Varsovia y Silesia, que elegían a tres. Los candidatos se presentaban libremente, con el único requisito previo de recoger 3.000 firmas de apoyo. El votante tenía que tachar a las personas que *no* prefería, y resultaban elegidos los dos —o tres, en su caso— más votados siempre que hubieran superado el 50 por 100 de los votos. En la segunda vuelta se proclamaban los candidatos más votados, sin límite mínimo de apoyo electoral.

- Los diputados de la Dieta fueron elegidos en 108 distritos electorales, cuya asignación de representantes estaba en relación proporcional a su población —a diferencia de los senadores—, con un mínimo de dos y un máximo de cinco diputados. Los candidatos competían por un escaño concreto de los asignados a ese distrito, de modo que el sistema funcionaba completamente como mayoritario de distrito unipersonal. Para resultar elegido, el candidato debía superar, en la primera vuelta, el 50 por 100 de los votos válidos emitidos para ese escaño. En caso contrario, en la segunda vuelta ganaba el más votado.

El espacio otorgado a la libre competencia política consistía en un escaño o dos por cada distrito electoral, reservado para personas ajenas al POUP y a sus organizaciones y partidos afines, es decir, para cualquier independiente que obtuviera 3.000 firmas de apoyo previo. En total, se les ofrecía la posibilidad de competir por 161 escaños, frente a los 460 totales.

Treinta y cinco escaños de la Dieta quedaban reservados para una «Lista

Nacional», elaborada por el POUP y el Gobierno, frente a la cual el votante sólo podía rechazar a alguno o a la totalidad de sus miembros, tachando sus nombres, sin posibilidad de nombres alternativos.

Con este sistema electoral, el POUP se aseguraba una mayoría suficiente en la Cámara baja, que le permitiría gobernar y legislar sin necesidad de compartir con Solidaridad el monopolio del poder político. El riesgo de perder el control de la nueva cámara, el Senado, sujeto a la libre competencia electoral, quedaba atemperado por la escasa relevancia política de este órgano, tal como habían quedado definidas sus funciones en la reforma constitucional aprobada. En cualquier caso, nadie esperaba que la victoria de Solidaridad fuera a ser tan abrumadora como resultó.

○ Los resultados.

De los 100 escaños para senadores, a los que compitieron 558 candidatos, Solidaridad obtuvo 99, de ellos 92 en la primera vuelta y 7 en la segunda.

En cuanto a la Dieta, Solidaridad ganó los 161 escaños reservados para «independientes», es decir, el 100 por 100 del espacio que se ofrecía a competición.

Respecto a los 35 candidatos para los 35 puestos de la Lista Nacional, sólo dos consiguieron un apoyo de más del 50 por 100 en la primera vuelta. Ante el evidente fracaso de esta Lista, se decidió su desaparición y el traspaso en la segunda vuelta de esos 35 escaños a otros tantos distritos electorales, en circunscripciones reservadas al POUP y sus aliados, a las que se presentaron dos candidatos locales.

COMPOSICION DE LA DIETA  
(Elecciones de junio de 1989)

	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>
POUP .....	173	38
Solidaridad .....	161	35
Partido Campesino .....	76	16
Partido Democrático .....	27	6
Asociaciones Cristianas .....	13	3
Católicos Progresistas .....	10	2
<b>TOTAL .....</b>	<b>460</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Kuusela, 1991.

No existen datos oficiales sobre el número de votos emitidos en favor de cada grupo, aunque según cálculos que recogen Pelczynski y Kowalski (1990), Solidaridad recibió, para la Dieta y el Senado, entre 10 y 16 millones de votos, es decir, entre un 60 y un 80 por 100 de todos los votos válidos emitidos. Obviamente, no tiene sentido alguno calcular aquí el índice de proporcionalidad, puesto que el 65 por 100 de los escaños de la Dieta estaban fuera del alcance de la oposición. Tampoco puede suponerse que, en caso de haberse tratado de elecciones completamente libres, Solidaridad habría obtenido el 100 por 100 de los escaños, como hizo respecto a los que se dejaron a la libre competencia. Quizá, y más probablemente, el apoyo masivo a Solidaridad estaba relacionado con el hecho de que sus candidatos estaban condenados, de modo claramente antidemocrático, a ser minoría y a ocupar un órgano secundario como el Senado, y por tanto no se planteaba la eventualidad de un gobierno de Solidaridad.

El nivel de abstención registrado en estas elecciones fué inesperadamente alto, de un 38 por 100, el más alto, junto con el húngaro, de entre todos los procesos electorales celebrados en Europa Oriental entre 1989 y 1992.

La consecuencia política de estas elecciones semidemocráticas en Polonia fue mucho más allá de los resultados electorales: la aplastante victoria moral de la oposición supuso la destrucción de la coherencia del POUP y alimentó la pérdida de confianza de la elite dirigente en su capacidad para controlar la situación. Casi de inmediato se impuso una lógica de huida hacia adelante, comenzaron las deserciones en masa de los militantes y diputados del POUP, y los partidos antes aliados a éste empezaron a moverse hacia Solidaridad y hacia las propuestas de reformas democráticas más radicales. Como consecuencia de esta crisis política, la Dieta aprobó la formación de un gobierno dirigido por un líder de Solidaridad, Mazowiecki, apoyado por su propio grupo más los partidos Campesino y Democrático, antes satélites del POUP. Finalmente, este gobierno se convirtió en uno de «gran coalición», dominado por Solidaridad y con presencia de ministros del POUP y los partidos pequeños.

## B) *Elecciones de 1991*

El paisaje político polaco en las primeras elecciones completamente libres, de octubre de 1991, era ya radicalmente distinto al de las elecciones de 1989. Solidaridad se había fraccionado, Lech Walesa había obtenido por sufragio universal la Presidencia de la República, el POUP se había autodisuelto y su sucesor, el Partido Socialdemócrata, agrupaba a una pequeña fracción de los

militantes anteriores; alrededor de treinta partidos tenían posibilidades de acceder al Parlamento, ante una opinión pública fragmentada y confusa.

La discusión sobre la ley electoral se efectuó en el Parlamento. Solidaridad defendía un sistema mayoritario, en la confianza de que su ventaja de popularidad le permitiría obtener la mayoría de esta forma. Por el contrario, los antiguos comunistas, como todos los demás grupos, apoyaban un sistema proporcional, obviamente más beneficioso para los partidos minoritarios, sistema que finalmente se impuso para las elecciones a la Cámara Baja (McQuaid, 1991a)

La Ley electoral, aprobada por la Dieta el 28 de junio de 1991, a pesar de la oposición del presidente Walesa, establecía que los 460 escaños de esa Cámara se cubrirían con dos mecanismos: 391 escaños distribuidos de forma proporcional entre 37 distritos electorales, de 7 a 17 representantes cada uno. Los partidos ofrecen listas cerradas pero no bloqueadas. El votante elige una lista de partido y selecciona dentro de ella al candidato a quien prefiere. La fórmula empleada para la asignación de escaños dentro del distrito es la Hare-Niemeyer.

En conjunto, el sistema a nivel de distrito favorece notablemente a los partidos pequeños, que pueden obtener un diputado con sólo el 5 por 100 de los votos en un distrito de siete escaños, o con el 3 por 100 en uno de 17. Para «primar» a los partidos grandes, la Ley establece una reserva de 69 escaños que se distribuyen únicamente entre los grupos que hayan obtenido más del 5 por 100 del voto nacional o hayan conseguido escaños en, al menos, cinco distritos.

La Ley incorpora también un filtro previo, a semejanza del sistema húngaro, que exige la recogida de 5.000 firmas en apoyo de cada lista en cada distrito. Los grupos que consiguen presentarse a cinco distritos, u obtienen al menos 50.000 firmas, pueden presentar una lista nacional para el reparto posterior entre los que superan el 5 por 100.

La normativa para el Senado se mantuvo similar a la de 1989, pero se suprimió la exigencia de mayorías superiores al 50 por 100, y por tanto desapareció también la segunda vuelta.

◦ Los resultados.

De los 120 partidos o grupos que iniciaron la competición electoral, 67 consiguieron las firmas necesarias para presentar alguna lista en distritos y 28 obtuvieron las suficientes para presentar listas nacionales. Se descubrieron frecuentes casos de falsificación en las firmas, siendo el caso más notorio el del Partido «X», de Stanislaw Tyminski, el personaje que estuvo cerca de triunfar sobre Lech Walesa en las elecciones directas para la Presidencia de

la República. En general, los partidos encontraron dificultades para conseguir las firmas necesarias, dado el clima de apatía y desconfianza hacia los partidos políticos que se había instalado en la vida polaca. Otra muestra de esto mismo fue la dificultad de obtener apoyos económicos de la población para sufragar los gastos electorales, lo que redujo la campaña a los espacios gratuitos cedidos por la televisión pública.

La participación electoral fue alarmantemente pequeña, del 43 por 100, y la dispersión del voto resultó, como se ve a continuación, una gran amenaza a la gobernabilidad.

COMPOSICION DE LA DIETA Y EL SENADO  
(Elecciones de octubre de 1991)

	<i>Dieta</i>		<i>Senado</i>	
	<i>Voto (porcentaje)</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (porcentaje)</i>	<i>Escaños</i>
Unión Democrática .....	12	62	13	21
ADI .....	12	60	13	4
Acción Católica .....	9	49	11	9
ACC .....	9	44	10	9
Partido Campesino .....	9	48	10	8
CPI .....	8	46	10	4
CLD .....	7	37	8	6
Alianza Campesina .....	5	28	6	7
Sindicato Solidaridad .....	5	27	6	11
Partido Amantes de la Cerveza .....	3	16	3	0
Democracia Cristiana .....	2	5	1	1
Unión de Política Real .....	2	3	0,7	0
Minoría Alemana .....	2	7	2	1
Solidaridad del Trabajo .....	2	4	0,9	0
Partido Democratacristiano .....	1	4	0,9	3
Partido «X» .....	0,5	3	0,7	0
Movimiento Silesio .....	0,4	2	0,4	0
Unión Occidental .....	0,2	4	0,9	0
Otros (11 grupos) .....	10	11	2,4	16
<b>TOTAL .....</b>	<b>100</b>	<b>460</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

ADI: Alianza Democrática de Izquierdas (herederos del POUP).  
 ACC: Alianza de Ciudadanos de Centro (herederos de Solidaridad).  
 CPI: Confederación por una Polonia independiente.  
 CLD: Congreso Liberal Democrático (herederos de Solidaridad).

Fuente: David McQuaid, 1991b.

Se ha culpado a la Ley electoral de este resultado, y Lech Walesa lo ha aprovechado para recordar su oposición a ese sistema. Sin embargo, en el Senado, elegido como en 1989 por un sistema mayoritario, la dispersión resultante ha sido también muy fuerte, con veintiún partidos y seis independientes presentes en la Cámara alta. Como dice David McQuaid (1991b), «la causa principal de esta fragmentación reside en la dinámica de la estructura política de Polonia, que estuvo dominada hasta 1990 por dos “monolitos” opuestos entre sí: el movimiento de Solidaridad y el aparato comunista. Esta estructura bipolar tendía a enmascarar los diversos conflictos internos a los que eran propensos ambos grupos» (pág. 20).

El efecto sobre la inestabilidad del país fue inmediato, y las conversaciones para la formación de Gobierno se prolongaron durante meses, dando lugar a sucesivas crisis de gobierno, envenenadas además por la relación de competencia entre el presidente de la República, Lech Walesa, y el Gobierno. Durante 1992 se sucedieron tres Gobiernos sostenidos por diferentes coaliciones parlamentarias, la última con siete partidos. En julio de ese año, la aprobación de la «Pequeña Constitución», que robustecía la figura del Gobierno frente al Parlamento y definía más claramente la división de competencias entre el presidente de la República y el Gobierno, en un modelo semipresidencial, contribuyó significativamente a la gobernabilidad del país (Sabbat-Swidlicka, 1993).

## 2. *Checoslovaquia*

### A) *Elecciones de 1990*

El sistema electoral adoptado en Checoslovaquia, en conversaciones entre el Partido Comunista, sus «satélites» y las nuevas fuerzas políticas —Foro Cívico y Público contra la Violencia—, es el mismo que estuvo en vigor en el país en el período democrático de entreguerras, entre su fundación tras la Primera Guerra Mundial y su ocupación por las tropas alemanas en 1938. Este sistema electoral, proporcional, había provocado una fuerte fragmentación en el Parlamento de entreguerras, por lo que las nuevas fuerzas políticas decidieron incluir algunos filtros, previos y posteriores, contra los partidos demasiado pequeños en su apoyo electoral (Gordon Wightman, 1990, y Kuusela 1991).

El Parlamento checoslovaco constaba de dos cámaras, la Cámara del Pueblo y la Cámara de las Naciones. En la primera, la República checa y la eslovaca tenían una representación proporcional a su población (101 escaños



para Bohemia y Moravia y 49 para Eslovaquia), mientras que en la Cámara de las Naciones cada República tenía el mismo peso, 75 diputados. Además, cada República contaba con su propio Parlamento o Consejo Nacional.

El sistema electoral checoslovaco tiene algunas peculiaridades únicas en la zona. La «jornada» electoral es de dos días, normalmente viernes y sábado, y el número de diputados a asignar a cada uno de los 12 distritos electorales es proporcional al número de votantes, no a la población. Es decir, un distrito muy poblado pero abstencionista puede enviar menos diputados al Parlamento que un distrito pequeño pero participativo. Ambas medidas contribuyen poderosamente a animar la participación electoral, como parece probar la abstención del 3,3 por 100 registrada en las primeras elecciones generales, una cifra llamativamente reducida al lado de las observadas en otros países ex comunistas.

El filtro previo introducido en 1990 consistía en la exigencia a cada lista de partido de justificar un tamaño de 10.000 militantes, o bien recoger tantas firmas de apoyo como fueran necesarias para completar esa cifra, añadiéndolas a la de sus militantes. El filtro posterior exigía obtener al menos un 5 por 100 de los votos, en alguna de las dos repúblicas, para conseguir representación parlamentaria nacional.

Las listas de partido son cerradas pero no bloqueadas. El votante puede ejercer hasta 4 votos de preferencia en la lista, pero éstos sólo se toman en cuenta si en un distrito al menos el 10 por 100 de los que votaron por un partido usaron este derecho de preferencia. En ese caso, los candidatos que obtuvieran más del 50 por 100 de los votos preferenciales emitidos pasan a ocupar, por orden de preferencia, los primeros puestos de la lista.

La fórmula utilizada para la asignación de escaños es la Droop y, como en Hungría y en Rumanía, si quedan escaños vacantes en un distrito después de la aplicación de la fórmula, éstos pasan a engrosar una lista nacional, en este caso dos listas, una para cada república.

Simultáneamente a las elecciones parlamentarias federales se celebraron elecciones a las dos cámaras republicanas, la del País Checo y la de Eslovaquia, aplicando la misma normativa electoral.

○ Los resultados.

La coalición de oposición formada por el Foro Cívico y su versión eslovaca, Público contra la Violencia, liderada por Vaclav Havel, ganó una cómoda mayoría en ambas Cámaras, mientras que el Partido Comunista quedaba reducido al 14 por 100 de los votos.

## CAMARA DEL PUEBLO Y CAMARA DE LAS NACIONES

(Junio de 1990)

	<i>Cámara del Pueblo</i>			<i>Cámara de las Naciones</i>		
	<i>Votos (%)</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (%)</i>	<i>Votos (%)</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (%)</i>
Foro Cívico/PCV .....	47	87	58	46	83	55
Partido Comunista .....	14	23	15	14	24	16
MDC .....	12	20	13	11	20	13
MADS MyS .....	5	9	6	4	9	6
PNE .....	4	6	4	6	7	5
Coexistencia .....	3	5	3	3	7	5
Otros .....	16	0	0	17	0	0

PCV	Público contra la Violencia (eslovaco).
MDC	Movimiento demócratacristiano (eslovaco).
MADS MyS	Movimiento para la autonomía, democracia y sociedad para Moravia y Silesia.
PNE	Partido nacional eslovaco.

Fuente: Kuusela, 1991.

Según cálculos de Kuusela, estos resultados electorales ofrecen una desviación de la proporcionalidad perfecta, que es sólo del 2,5 por 100 cuando se calcula sobre la base de los partidos que superaron la barrera del 5 por 100, pero del 16,4 por 100 a partir de todos los votos, ambos porcentajes referidos a la Cámara del Pueblo.

La composición parlamentaria surgida de estas primeras elecciones democráticas en Checoslovaquia parecía permitir la formación de una cómoda mayoría gubernamental y asegurar una cierta estabilidad política. Los dos partidos ganadores incluyeron en la coalición de gobierno al Movimiento Demócratacristiano (eslovaco), con lo que su apoyo en la Cámara del Pueblo pasó a ser del 71 por 100. Una coalición de este tipo era necesaria para asegurar la mayoría de tres quintos que la Constitución requería para sus propias modificaciones. Por otra parte, los resultados de las elecciones al parlamento eslovaco obligaban al grupo «Público contra la Violencia» a gobernar con el Movimiento Demócratacristiano en Bratislava.

Sin embargo, la precariedad de los dos principales partidos políticos, o las dos versiones del mismo grupo, Foro Cívico y PCV, más semejantes a movimientos laxos que a partidos políticos, con estructuras internas informales, ausencia de programas y profundas diferencias ideológicas, se tradujo casi inmediatamente en su ruptura. El Foro Cívico se dividió en cinco partidos y su representación parlamentaria actuaba en la legislatura de 1990 a 1992

en tres grupos separados (izquierda, derecha y centro) que no siempre apoyaban al Gobierno. A mediados de 1991, es decir, un año después de estas elecciones, en la Cámara del Pueblo se encontraban 15 grupos parlamentarios, en lugar de los seis iniciales (Jiri Pehe, 1992a).

En cierto sentido, puede decirse que la situación checoslovaca en el momento de sus primeras elecciones generales democráticas era equivalente a la polaca en 1989, con un movimiento de oposición en el que el anticomunismo ejercía su papel aglomerador. Cuando ese elemento desapareció, las fuerzas, antes de oposición y luego enfrentadas a la responsabilidad de gobierno, se disgregaron y aparecieron nuevos partidos.

### B) *Elecciones de 1992*

A estas elecciones, convocadas para los días 5 y 6 de junio, se presentaron cuarenta partidos y grupos políticos, diecisiete más que en las elecciones de 1990. La normativa electoral se mantuvo prácticamente idéntica, con dos nuevos filtros establecidos para las coaliciones, que debían obtener más del 7 por 100 de los votos (dos o tres partidos) o del 10 por 100 (cuatro o más) para conseguir representación parlamentaria (Pehe, 1992b). Sólo cuatro partidos se presentaban a las tres cámaras (federal y de las dos repúblicas).

El ambiente político de estas elecciones era ya completamente diferente al de las anteriores, con una reforma económica puesta en marcha que causaba fuertes descontentos, especialmente en Eslovaquia, y con el fortalecimiento del nacionalismo en esta república, que planteaba claramente la ruptura de la Federación. Ocho de los partidos que se presentaban en Eslovaquia lo hacían con un programa meramente nacionalista. De hecho, el nacionalismo eslovaco era el principal motivo de la convocatoria de estas elecciones, ya que el anterior Parlamento federal, en sus relaciones con el Parlamento eslovaco, había sido incapaz de aprobar una nueva Constitución que diera satisfacción tanto a los federalistas como a los separatistas.

Los resultados de las elecciones vinieron a confirmar la prevalencia de este conflicto, haciendo imposible la formación de un gobierno estable a nivel federal. Ninguno de los grupos que consiguió representación parlamentaria la obtuvo mediante votos en las dos repúblicas, creando así un parlamento perfectamente fraccionado según líneas nacionales. El voto nacionalista en Eslovaquia pasó del 15 por 100 en 1990 al 50 por 100 en estas elecciones.

La participación se mantuvo alta aunque con un descenso notable respecto a las elecciones de dos años antes, con una abstención de un 15 por 100 en la república checa y del 16 por 100 en Eslovaquia.

**CAMARA DEL PUEBLO Y CAMARA DE LAS NACIONES**  
(Junio de 1992)

	<i>Cámara del Pueblo</i>		<i>Cámara de las Naciones</i>	
	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (porcentaje)</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (porcentaje)</i>
<i>Partidos votados en el país checo</i>				
Partido Cívico/PCD .....	48	32	37	25
Bloque de izquierdas .....	19	13	15	10
Socialdemócratas (SDCH) .....	10	7	6	4
Partido Republicano .....	8	5	6	4
Unión Cristiano-Democrática .....	7	5	6	4
Unión Social-Liberal .....	7	5	5	3
<i>Partidos votados en el país eslovaco</i>				
Eslovaquia Democrática .....	24	16	33	22
Izquierda Democrática .....	10	7	13	9
Partido Nacional Eslovaco .....	6	4	9	6
Movimiento Cristiano-Democrático .....	6	4	8	5
Coexistencia (húngaro) .....	5	3	7	5
Partido Social-Democrático Eslovaco .....	—	—	5	3
<b>TOTAL .....</b>	<b>150</b>	<b>100</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

PCD Partido Cristianodemócrata  
SDCH Socialdemócratas Checoslovacos.

Fuente: Pehe, 1992c, 29.

Con semejante resultado era evidente que no podía pensarse en un gobierno checoslovaco más que como gestor de la transición hacia la disolución pacífica de la Federación. Mientras que cada república por separado podía producir gobiernos estables y contar con mayorías suficientes para la aprobación de leyes, en la Asamblea federal parecía imposible la obtención de la mayoría necesaria para las reformas constitucionales pendientes. Una muestra de la división parlamentaria fue el fracaso de Vaclav Havel para ser reelegido presidente de la Federación: Obtuvo los votos necesarios por parte de los diputados checos, pero la sección eslovaca de la Cámara de las Naciones le negó su apoyo.

Vaclav Klaus (líder del Partido Cívico Democrático) y Vladimir Meciar (líder del Movimiento por una Eslovaquia Democrática), tras largas sesiones

**COMPOSICION DE LOS CONSEJOS NACIONALES**  
(Junio de 1992)

	<i>Escaños (porcentaje)</i>	<i>Escaños</i>
<i>Consejo Nacional Eslovaco</i>		
Eslovaquia Democrática .....	49	74
Izquierda Democrática .....	19	29
Partido Nacional Eslovaco .....	10	15
Movimiento Cristiano-Democrático .....	12	18
Coexistencia (húngaro) .....	9	14
<i>Consejo Nacional Checo</i>		
Partido Cívico Democrático/PCD .....	38	76
Bloque de Izquierda .....	18	35
Socialdemócratas .....	8	16
Partido Republicano .....	7	14
Unión Cristiano-Democrática .....	7	15
Unión Social-Liberal .....	8	16
Alianza Democrática Cívica .....	7	14
Asociación por Moravia y Silesia .....	7	14

Fuente: Pehe, 1992c, 29.

de negociación, acordaron la formación de un gobierno de transición, con un programa a tres meses, compuesto por cinco ministros checos y cinco eslovacos, presidido por un checo pero con varias de las principales carteras en manos eslovacas (Exteriores, Economía y Defensa). El 17 de julio de 1992 el Consejo Nacional eslovaco aprobó una declaración de soberanía nacional y ese mismo día Havel anunció su dimisión como presidente de la Federación. Su mandato expiraba el 5 de octubre, por lo que su dimisión tuvo sólo carácter simbólico, de rechazo al proceso de disolución del país.

### 3. Hungría

La normativa que rigió las primeras elecciones parlamentarias libres en Hungría, de marzo de 1990, fue pactada en la Mesa Trilateral que agrupaba a las fuerzas socialistas reformistas, los nuevos grupos de oposición y las organizaciones sociales (formalmente independientes, pero en su mayoría «cadenas de transmisión» del Partido Socialista).

La discusión de la normativa electoral fue una de las más difíciles dentro del grupo de materias negociadas en esta transición pactada. Las negociaciones

se dirigieron a crear una base común de acuerdo entre los siguientes intereses y criterios (Racz, 1991; Körösény, 1990; Tökés, 1990; Szoboszlai, 1990; Varios «Coloquio», 1990; González, 1991):

- Representación proporcional o mayoritaria. El Partido Socialista Obrero Húngaro estaba interesado en mantener un sistema electoral completamente mayoritario semejante al entonces vigente, en la confianza de que sus candidatos, mucho más conocidos que las personas de los grupos de oposición, obtendrían fácilmente el escaño en representación de cada distrito. Las encuestas realizadas en esos meses demostraban que el nivel de conocimiento y popularidad de los líderes del PSOH era muy superior al de los dirigentes de la oposición y, por otra parte, esta última carecía a menudo de figuras locales y organizaciones provinciales, limitando su actividad a Budapest. Por el contrario, los nuevos partidos, cuyas figuras eran desconocidas por la población, optaban por un sistema electoral proporcional con listas cerradas de partidos, suponiendo que podían atraer a los votantes desde la campaña electoral nacional y la publicidad de siglas y programas.

A estos diferentes intereses partidarios se añadía la constatación de la tendencia abstencionista de la población húngara, que a todas luces parecía superior cuando se trataba de elegir entre partidos que cuando la elección se planteaba entre personas.

El acuerdo al que se llegó en este terreno en la Mesa Tripartita concedía el mismo número de escaños a ambos tipos de representación, la mayoritaria y la proporcional, con 152 diputados para cada una. Tal como quedó aprobada la Ley, con las modificaciones que sufrió en el Parlamento, se reservaban al turno mayoritario 176 escaños, 152 al proporcional y 58 a la Lista Nacional, destinada esta última a corregir las desproporciones en la representación que se producen en los distritos individuales y provinciales.

- Umbrales mínimos. En los meses en que se estaba negociando la Ley electoral, se producía a la vez una eclosión de nuevos partidos políticos, ajenos a los negociadores, cuya profusión hacía temer la formación de un Parlamento completamente dividido en pequeños grupos políticos. Por otro lado, la confusión de la opinión pública, su desorientación en el nuevo ambiente político, que hacía completamente imprevisible su comportamiento electoral, aconsejaba también el establecimiento de algún tipo de barrera que impidiera esa fragmentación excesiva del futuro Parlamento. A estas razones de interés general se unía probablemente el deseo de los partidos participantes en las negociaciones de obtener algún tipo de ventaja comparativa respecto a los recién nacidos, dificultando a éstos su presentación a las elecciones.

Así, se acordaron dos mecanismos de selección previos y posteriores a las elecciones. El primero obliga a cada precandidato a conseguir 750 firmas de apoyo en su distrito y a cada partido a presentar candidatos individuales al menos en una cuarta parte de los distritos de la provincia. El segundo requisito deja fuera del Parlamento a todos los partidos que no hayan obtenido al menos el 4 por 100 de los votos nacionales.

La distribución territorial de la representación es totalmente proporcional: cada una de las 20 provincias tiene asignado el número de diputados que le corresponde según su peso en la población total, con una media de 7,6 diputados, y los distritos individuales (176) son todos del mismo tamaño, 60.000 habitantes, lo que puede traducirse en un número mayor o menor de ciudadanos con derecho al voto en función de la pirámide de población de cada caso. La elección se efectúa a dos vueltas.

Los 386 diputados se dividen en tres grupos:

- 176 elegidos de forma mayoritaria en los distritos «individuales».
- 152 elegidos en las listas de partidos, cerradas, que se presentan en las 20 provincias, y que se distribuyen proporcionalmente por una variante del método del cociente y el resto mayor.
- 58 procedentes de las Listas Nacionales.

Un partido puede presentar una Lista Nacional si ha conseguido proclamar sus candidaturas al menos en siete provincias.

En el momento de las votaciones, en la primera vuelta el elector tiene que tomar dos decisiones: seleccionar a uno de los candidatos que se presentan por su distrito y decidir entre las distintas listas de partido que se presentan por la provincia. La votación es definitiva en la primera vuelta si en los distritos individuales algún candidato obtiene más del 50 por 100 de los votos y la participación electoral ha superado el 25 por 100. En caso contrario, se celebra una segunda vuelta a la que sólo pueden presentarse los que hayan conseguido más del 15 por 100 de los votos emitidos en la primera, o bien, si no hay dos candidatos en ese caso, los tres más votados. En las provincias, la votación es suficiente en la primera vuelta si la participación electoral supera el 50 por 100.

La asignación de escaños en los distritos provinciales se efectúa siguiendo una variante del cociente de Droop, entre los partidos que hayan superado el 4 por 100 del voto nacional.

La asignación de los escaños reservados a la Lista Nacional se efectúa del siguiente modo: Se suman todos los votos «sobrantes» de cada partido —de los grupos que han conseguido figurar en esa Lista y han pasado el límite del 4 por 100—, entendiendo por voto sobrante aquel que el partido

ha recibido pero no le ha servido para enviar un diputado al Parlamento. Es voto sobrante tanto el recibido por los candidatos individuales de los partidos que no han conseguido escaño en los distritos como el que «sobra» después de aplicar el método de cálculo para la asignación de escaños en las listas de las circunscripciones provinciales. Una vez sumados todos estos votos sobrantes de cada partido, y del total de los partidos que concurren, se distribuyen los puestos reservados a este turno nacional de forma proporcional a los partidos, en función del peso de cada uno en la masa de votos sobrantes.

El mecanismo de la Lista Nacional está dirigido a corregir la desproporción del sistema mayoritario en los distritos individuales y también la desproporción, relativamente mucho más pequeña, del sistema de asignación de escaños en las listas provinciales.

Los mecanismos de selección previa, diseñados contra los pequeños partidos, dejaron fuera de la competición a la gran mayoría de los grupos aparecidos a lo largo de 1989 y principios de 1990. De los cerca de 60 partidos registrados a finales de 1989, sólo 12 consiguieron presentar una Lista Nacional y sólo 19 presentaron listas provinciales. En total, se nominaron 3.507 candidatos, apoyados o como miembros de 28 partidos, o bien como independientes en los distritos individuales. De estos 28 partidos u organizaciones, 13 de los 19 que presentaron listas provinciales agrupaban al 97 por 100 de los candidatos.

◦ Los resultados.

La participación electoral en las votaciones de la primera vuelta fue del 63 por 100. En la segunda vuelta esta participación descendió hasta el 46 por 100. En cuanto a los distritos mayoritarios, sólo en 5 de los 176 fue suficiente la primera vuelta. En el resto ningún candidato obtuvo el 50 por 100 del voto.

El total del 84,2 por 100 se refiere al porcentaje de votos emitidos en las circunscripciones electorales que han conseguido enviar diputados al Parlamento. Es decir, el 15,8 por 100 restante fueron votos «inútiles» en el sentido de que los partidos a los que se destinaron no pasaron la barrera nacional del 4 por 100, por lo que no pudieron situar ningún candidato.

En total, el Foro ha conseguido el 65 por 100 de los escaños destinados a la representación personal de los distritos —114 escaños sobre un total de 176 reservados a estos diputados—, con el 41 por 100 de los votos emitidos en esas circunscripciones (cálculos propios sobre los datos del *Boletín Oficial Húngaro*). Es decir, el sistema mayoritario ha «premiado» al Foro y ha «castigado» a la Alianza, que alcanzó un 32 por 100 de los votos y sólo un 20 por 100 de los escaños de este turno. La Lista Nacional debería haber cumplido aquí un papel corrector de esta desproporción, pero la realidad es



**COMPOSICION DEL PARLAMENTO HUNGARO**  
(Marzo de 1990)

	<i>Votos</i>	<i>Escaños</i>			<i>Total</i>	
	<i>Listas provinciales</i>	<i>Individuales</i>	<i>Provinciales</i>	<i>Nacionales</i>		
FDH .....	24,7%	114	40	10	164	42,5%
ADL .....	21,4%	35	34	23	92	23,8%
PPP .....	11,7%	11	16	17	44	11,4%
PSH .....	10,9%	1	14	18	33	8,6%
AJD .....	9,0%	1	8	12	21	5,4%
PDC .....	6,5%	3	8	10	21	5,4%
Alianza Agraria .....	—	1	—	—	1	0,3%
Independientes .....	—	6	—	—	6	1,6%
Comunes .....	—	4	—	—	4	1,0%
<b>TOTAL .....</b>	<b>84,2%</b>	<b>176</b>	<b>120</b>	<b>90</b>	<b>386</b>	<b>100%</b>

FDH Foro Demócrata Húngaro.  
 ADL Alianza de Demócratas Libres.  
 PPP Partido de los Pequeños Propietarios.  
 PSH Partido Socialista Húngaro.  
 AJD Alianza de Jóvenes Demócratas.  
 PDC Partido Demócratacristiano.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de los 176 distritos individuales y las 20 provincias publicados en el *Boletín Oficial Húngaro* del 13 de mayo de 1990.

que sólo lo ha hecho a medias. Efectivamente, la Alianza ha conseguido por este sistema 23 diputados, más del doble que el Foro —10 diputados—, pero ello no ha sido suficiente. En opinión de Kimmo Kuusela, la desproporción producida en estas elecciones en el sistema mayoritario húngaro es una de las más altas del mundo, y utiliza como comparación los datos recogidos y analizados por Taagepera y Shugart (1989). También es relativamente notable la desproporción en los resultados de las listas de partido, que él cifra en un 18 por 100.

Por otra parte, los resultados de las elecciones en los distritos individuales invalidan el principal argumento de los defensores de una representación básicamente mayoritaria, es decir, el supuesto «apartidismo» de la población húngara, que necesitaría una representación de tipo personal por desconocimiento o desconfianza de los partidos políticos. Al contrario, los resultados muestran que muy pocos independientes han conseguido un escaño parlamentario y que el turno mayoritario ha estado dominado por la competencia entre partidos políticos de la misma forma que el proporcional.

Sólo 199 de los 1.623 candidatos que se presentaron en estos distritos eran independientes, y de ellos sólo seis consiguieron un puesto en el Parlamento. Las figuras individuales han desempeñado un papel mínimo en las elecciones y los ciudadanos han elegido en función de sus simpatías partidistas, todo lo cual arroja grandes dudas sobre la funcionalidad política real de este sistema electoral.

Tras las elecciones, se formó un gobierno democristiano que agrupaba al Foro Demócrata, el Partido de los Pequeños Propietarios y el Partido Demócratacristiano, con un sustento en la Cámara del 59 por 100 de los escaños. Como en Checoslovaquia y en otros países del área, la debilidad de este gobierno no ha procedido de la fuerza de la oposición, parlamentaria o de la calle, sino de las divisiones internas entre los grupos de la coalición. En Hungría, el segundo partido del gobierno, el de los Pequeños Propietarios, con un 11 por 100 de los escaños, ha realizado desde el principio de su mandato una labor desestabilizadora, más propia de un partido antisistema que de un grupo del gobierno. Finalmente el partido ha abandonado la coalición y el gobierno se mantiene gracias a que 30 de los 44 diputados de ese grupo han decidido seguir apoyándole en el Parlamento. Entre tanto, políticos e intelectuales discuten continuamente sobre la conveniencia de formar un gobierno de «gran coalición», es decir, que agrupe a todas las fuerzas políticas democráticas parlamentarias, probablemente excluyendo al Partido Socialista, heredero del antiguo partido único.

#### 4. *Bulgaria*

##### A) *Elecciones de 1990*

Las primeras elecciones libres celebradas en Bulgaria desde 1946, en junio de 1990, se convocaron con el objetivo expreso de formar un Parlamento constituyente, unicameral, de carácter excepcional. Por este motivo, el número de diputados se elevó a 400, casi el doble de los pertenecientes a legislaturas anteriores y a la siguiente de 1991. En el momento en que se convocaron estas elecciones, el Partido Comunista, con un nuevo nombre, Partido Socialista Búlgaro, se enfrentaba a una oposición muy débil, formada en gran parte por los restos de los partidos «históricos», es decir, los existentes antes de la Segunda Guerra Mundial, renacidos unos meses antes de estas elecciones.

La normativa electoral aplicada en estos comicios fue negociada en la mesa redonda que reunió al Partido Socialista y a las fuerzas de oposición, en la que el partido gobernante abogaba por un sistema mayoritario puro

mientras que la oposición deseaba uno completamente proporcional. El sistema finalmente adoptado consistía en una mezcla al 50 por 100 del sistema mayoritario y del proporcional, al estilo alemán y muy semejante a la aplicada en Hungría tres meses antes (Stephen Ashley, 1990, y Kuusela, 1991).

Doscientos diputados fueron elegidos en otros tantos distritos unipersonales, en una votación a dos vueltas. La segunda vuelta se imponía en caso de que el porcentaje de participación en la primera no hubiera superado el 50 por 100 o bien que ningún candidato hubiera obtenido más del 50 por 100 de los votos.

Los restantes 200 diputados fueron elegidos sobre listas de partido cerradas y bloqueadas, en 28 distritos, coincidentes con la división administrativa del país, que enviaban una media de 7 diputados cada uno. Para obtener representación parlamentaria se exigía un apoyo mínimo del 4 por 100 del total de los votos del país. La fórmula de proporcionalidad utilizada fue la D'Hondt.

El límite del 4 por 100 no perjudicó apenas al índice de proporcionalidad, ya que los partidos que no alcanzaron este límite contaban en conjunto con un 1 por 100 de los votos. Según cálculos de Kuusela, la desviación de la proporcionalidad perfecta fue del 6 por 100 en el total del voto, es decir, sumando votos a listas de partidos y a candidatos individuales de cada partido.

La participación electoral fue muy alta, del 91 por 100, y el resultado de las elecciones parecía augurar un gobierno estable con suficiente apoyo parlamentario y social. Sin embargo, al igual que ocurrió en Polonia tras las

ELECCIONES AL PARLAMENTO BULGARO  
(Junio de 1990)

	Votos (%)	Proporcional	Mayoritario	Total	
		Escaños	Escaños	Escaños	Escaños (%)
Partido Socialista .....	47	97	114	211	53
UFD .....	38	75	69	144	36
Partido Agrario * .....	8	16	0	16	4
MDL .....	6	12	11	23	6
Otros .....	1	0	4	4	1

UFD Unión de Fuerzas Democráticas.

MDL Movimiento por los Derechos y las Libertades (minoría turca).

\* El Partido Agrario actuó como grupo satélite de los comunistas durante las décadas pasadas.

Fuente: Kuusela, 1991.

elecciones de 1989, el proceso de disolución del partido mayoritario, poscomunista, y el progresivo deterioro de la situación económica crearon de hecho una situación de fuerte inestabilidad, con un gobierno monocolor socialista en constante reajuste y crisis, que no encontraba apoyo en el Parlamento a sus programas económicos y era presionado por las manifestaciones en la calle. En diciembre de 1990 se formó un nuevo gobierno con igual presencia de ministros del PSB y de la Unión de Fuerzas Democráticas, con un primer ministro independiente (Rada Nikolaev, 1991).

#### B) Elecciones de 1991

Quince meses después de las primeras elecciones generales democráticas, y en un clima político muy diferente, se celebraron nuevas elecciones a un Parlamento reducido ya a su tamaño habitual, de 240 diputados. La normativa electoral aplicada a estos segundos comicios reflejó la alteración en el equilibrio de fuerzas producida en ese período: la representación mayoritaria, apoyada por el Partido Socialista, desapareció y dejó paso a un sistema proporcional, abogado por los demás grupos. Se mantuvo el requisito del 4 por 100 como filtro nacional, la fórmula D'Hondt y la misma división en 28 distritos electorales (con 8,6 diputados de media). Desapareció también la exigencia de un mínimo de participación para validar la votación (datos proporcionados por la Embajada búlgara en Madrid).

Se presentaron 39 candidaturas, 16 de las cuales estaban formadas por independientes. En la misma jornada electoral, el 13 de octubre, se produjeron las elecciones municipales, lo que complicó notablemente el proceso.

#### ELECCIONES AL PARLAMENTO BULGARO

(Octubre de 1991)

	Votos (porcentaje)	Escaños	Escaños (porcentaje)
UFD .....	34	110	46
PSB .....	33	106	44
MDL .....	7	24	10
Partido Agrario .....	3	0	0
UDF-Centro .....	3	0	0
UDF-Liberal .....	3	0	0
Otros .....	16	0	0

Fuente: Engelbrekt, 1991, y *El País*, 14 de octubre de 1991.

Sólo tres de las 39 candidaturas lograron superar la barrera del 4 por 100 y obtuvieron representación parlamentaria. Un 25 por 100 del voto fue «voto inútil», es decir, se dirigió a partidos que no pasaron la barrera. La participación electoral fue de nuevo alta, del 80 por 100, pero en notable descenso desde las elecciones anteriores.

El resultado de las elecciones convirtió al Movimiento por los Derechos y las Libertades, defensor de la minoría turco-musulmana, en partido bisagra, con el cual la Unión de Fuerzas Democráticas tuvo que pactar. El MDL renunció explícitamente a formar parte del nuevo gobierno, ya que la presencia de turcos en la dirección del país habría provocado una fuerte reacción negativa entre la población búlgara y una exacerbación de los sentimientos anti-turcos y de los temores a una influencia del Gobierno de Turquía en los asuntos búlgaros.

Durante un año el primer gobierno no comunista desde 1944 gozó de cierta estabilidad, reforzada por la victoria de un representante de la Unión de Fuerzas Democráticas —Zhelyu Zhelev— en las elecciones presidenciales directas celebradas en enero de 1992. Sin embargo, en el otoño de ese año el partido bisagra, representante de la minoría turca, insatisfecho con su pequeña influencia en la política gubernamental, retiró su apoyo parlamentario al partido del gobierno, produciendo una crisis que parecía irresoluble y que suscitó numerosas demandas de nuevas elecciones. Tras un mes de negociaciones difíciles, que provocaron la salida de la UFD de dos de sus grupos, el Parlamento aprobó un nuevo gobierno cuyo primer ministro, un independiente, había sido propuesto por el partido de la minoría turca. El Gobierno, compuesto por independientes y ministros del anterior gabinete, obtuvo el respaldo de diputados de los tres grupos parlamentarios, a pesar de no contar con el apoyo explícito de las direcciones de los dos grupos más importantes. Es, por tanto, un gobierno muy débil, con una base parlamentaria imprevisible ya que no sigue las líneas partidistas.

## 5. Rumanía

### A) Elecciones de 1990

Las primeras elecciones parlamentarias libres se celebraron en Rumanía en mayo de 1990, en un clima de violencia y confusión políticas. El Frente de Salvación Nacional, formado en pocos días y que había tomado directamen-

te el poder tras la caída de Ceaucescu, se nutría en gran parte de miembros del antiguo partido comunista y controlaba todo el aparato administrativo. El Frente ejerció una persecución sistemática contra los nuevos grupos políticos, a los que vedó el acceso a los medios de comunicación de masas —esencialmente al canal único de televisión— y cuyas sedes fueron asaltadas por grupos de mineros animados por el Frente. Por otra parte, la propia oposición era aún muy débil en la primavera de 1990, con estructuras improvisadas y sin figuras conocidas ni programas elaborados (Michael Shafir, 1991).

El único grupo de oposición de importancia era la Unión Democrática Húngara, que representaba a los húngaro-parlantes de Transilvania y otras pequeñas zonas del país, en total unos tres millones de personas, la mayor minoría nacional de Europa del Este. Las relaciones de ambas comunidades en Transilvania, húngara y rumana, se deterioraron gravemente en los últimos años de la década de los ochenta y, unos meses antes de las elecciones, en marzo de 1990, se produjo un estallido de violencia antihúngara, a modo de «razzia», que polarizó el voto de toda esta comunidad hacia el único partido que se presentaba como su defensor en el país.

Por su parte, el partido comunista que sostuvo a Ceaucescu se disolvió en cuestión de días tras la muerte del dictador. Como se ha dicho, gran parte de su militancia activa pasó al Frente Nacional.

El Parlamento rumano, bicameral, con un total de 515 diputados —396 en la Asamblea y 119 en el Senado—, fue elegido con un sistema proporcional aplicado a ambas cámaras. El territorio quedó dividido en 41 distritos electorales, coincidentes con las divisiones administrativas. El número de diputados para la Asamblea en cada distrito se determinó en proporción a la población, entre 4 y 15, con una media de 9,4 diputados, mientras que los senadores mantenían cifras similares, entre 2 y 4 por distrito, exceptuando a Bucarest, con 14 (David Nelson, 1990, y Kuusela, 1991)

A pesar de tratarse de un sistema proporcional, se optó por las elecciones a dos vueltas en el caso de que la participación electoral no llegara al 50 por 100. En la segunda vuelta se volverían a presentar las mismas candidaturas que en la primera, sin ningún cambio. Las listas electorales son cerradas y bloqueadas.

La fórmula utilizada para la asignación de escaños al distrito es la de cuota Hare. En el caso de la Asamblea, los «votos sobrantes» en cada distrito después de la aplicación de esta fórmula pasan a engrosar una cuenta nacional, a partir de la cual se distribuye este voto entre los partidos utilizando la fórmula D'Hondt. No existe un filtro nacional, o porcentaje mínimo de votos, para obtener representación parlamentaria, por lo que este sistema de reparto posterior del «voto sobrante» es muy beneficioso para los partidos pequeños.

Este sistema no se aplica en las elecciones para el Senado, lo cual, unido a la pequeña representación enviada por cada distrito, con una media de 2,9 senadores, implica que el sistema funciona casi como mayoritario.

En la misma jornada se celebraron elecciones presidenciales directas, en las que Ion Iliescu, del Frente de Salvación Nacional, obtuvo el 85 por 100 de los votos. La participación fue numerosa, del 86 por 100.

Según cálculos de Kuusela, la desviación de la proporcionalidad fue sólo del 3 por 100 en el caso de la Asamblea, aunque ascendió al 13 por 100 en el caso del Senado.

La amplísima mayoría obtenida por el Frente no se tradujo en el gobierno estable que podría haberse esperado. Por el contrario, aparecieron fuertes divisiones internas en el partido del gobierno que se tradujeron institucionalmente en un enfrentamiento entre Ion Iliescu, presidente de la República, y Petre Roman, primer ministro. Supuestamente, la política abogada por Petre Roman era reformista en lo económico, mientras que Ion Iliescu defendía las estructuras socialistas, pero este tipo de divisiones, en términos de línea política, no están nunca muy claras en la vida rumana. La nueva marcha vandálica de los mineros sobre Bucarest, en septiembre de 1991, pidiendo la dimisión de Roman, al parecer animada por el sector pro-Iliescu en el Frente Nacional, determinó el punto de ruptura a la apariencia de convivencia entre ambos sectores.

ELECCIONES A LA ASAMBLEA Y EL SENADO RUMANOS  
(Mayo de 1990)

	Asamblea			Senado		
	Votos (porcentaje)	Escaños	Escaños (porcentaje)	Votos (porcentaje)	Escaños	Escaños (porcentaje)
FSN .....	66	263	68	67	92	77
UDH .....	7	29	8	7	12	10
Partido Liberal .....	6	29	8	7	9	8
Mov. ecologista .....	3	12	3	3	1	1
Democristianos .....	3	12	3	3	1	1
Otros (9 grupos) .....	15	42	10	12	4	4

FSN Frente de Salvación Nacional.

UDH Unión Democrática Húngara.

Los grupos incluidos en «otros» son todos representaciones de minorías nacionales (serbios, turcos, armenios, búlgaros, griegos, polacos, eslovacos y ucranianos).

Fuente: Kuusela, 1991.

Petre Roman fue obligado a dimitir, de alguna forma confusa que él denunció como un compló comunista, y en octubre el Parlamento aprobó un nuevo gobierno dirigido por un independiente, Theodor Stolojan, dominado por el Frente pero con presencia de ministros de otros tres partidos, dos de ellos considerados «satélites» del Frente (Dan Ionescu, 1991).

El proceso tiene gran semejanza con la situación búlgara: en ambos casos el partido triunfador es el heredero del viejo régimen, que obtiene una cómoda mayoría, pero cuyas diferencias internas le obligan a negociar una coalición con partidos de la oposición. A diferencia del búlgaro, sin embargo, el proceso político rumano es muy violento.

#### B) *Elecciones de 1992*

En julio de 1991 el Parlamento aprobó una nueva Ley electoral, cuyos cambios en relación con la anterior se dirigían principalmente a disminuir el riesgo de un excesivo fraccionamiento en la siguiente legislatura. Se introdujo el límite del 3 por 100 de los votos nacionales para obtener representación, límite que aumentaba en un punto por cada partido o grupo añadido a una coalición, hasta un máximo del 8 por 100. Así, una coalición de tres partidos necesitaba un 5 por 100 de los votos nacionales.

El número de diputados se redujo de 387 a 328, mientras que aumentó el de senadores, de 119 a 143. Las nuevas cifras resultaban de la aplicación de un principio de representación: un diputado por cada 70.000 habitantes y un senador por cada 160.000, a calcular en cada provincia (si el resto, en la división, es mayor de 35.000 o de 85.000, respectivamente, se añade otro escaño en esa provincia). Con este principio los distritos más pequeños pasaron a tener cuatro diputados y dos senadores.

La nueva Ley dificultó la presentación de candidaturas independientes y disminuyó las oportunidades de los grupos representantes de minorías nacionales, que a pesar de ello siguen disfrutando de una «discriminación positiva» importante. Si el grupo de una minoría no consigue ningún diputado en los cauces normales, se le asigna un diputado (que se añade al número total de 328), siempre que el grupo haya obtenido al menos el 5 por 100 de los votos que, como media en el país, se han necesitado para enviar un diputado al Parlamento.

Una avalancha de nuevos partidos se presentó a las elecciones: se registraron en el Centro Electoral 81 partidos, de los cuales sólo nueve competían en todas las provincias. Varios partidos de la oposición anticomunista con representación parlamentaria (liberales, democristianos) se presentaron unidos con el nombre de Convención Democrática.



Las elecciones presidenciales se celebraron a la vez que las generales, también a dos vueltas. Ion Iliescu, elegido ya presidente en 1990, obtuvo el 61 por 100 de los votos en la segunda vuelta, contra el candidato de la oposición Emil Constantinescu, con el 39 por 100. La participación fue del 73 por 100, en descenso respecto a las primeras elecciones, como ha ocurrido en todos los países del área en la segunda convocatoria electoral.

## COMPOSICION DEL PARLAMENTO

(Septiembre de 1992)

	<i>Congreso</i>			<i>Senado</i>		
	<i>Votos (porcentaje)</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (porcentaje)</i>	<i>Votos (porcentaje)</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños (porcentaje)</i>
FDSN .....	28	117	36	29	49	34
Conv. Democrática ....	20	82	25	20	34	24
FSN .....	10	43	13	10	18	13
PUNR .....	8	30	9	8	14	10
FDHR (húngaro) .....	7	27	8	7	12	8
P. Gran Rumanía .....	4	16	5	4	6	4
P. Socialista .....	3	12	4	3	5	3
P. Agr. Dem. ....	—	—	—	3	5	3
Min. nacionales * .....	—	—	—	—	—	—

FDSN Frente Democrático de Salvación Nacional (Ion Iliescu).

FSN Frente de Salvación Nacional (Petre Roman).

PUNR Partido de Unidad Nacional Rumana.

FDHR Federación Democrática de Húngaros de Rumanía.

\* Sin datos sistemáticos sobre el voto a estos grupos. Son 13 grupos diferentes y ocupan el 4 por 100 de los escaños del Congreso.

Fuente: RFE/RL, núms. 41 y 42, octubre 1992.

Como puede apreciarse, la reforma de la Ley Electoral fracasó completamente en su objetivo de disminuir el número de grupos parlamentarios. Excluyendo a las minorías nacionales pequeñas, el nuevo Parlamento tiene ocho grupos, frente a los cinco del anterior. Las posibilidades de formar un gobierno estable son remotas si se tiene en cuenta que los dos Frentes de Salvación Nacional, dirigidos por Iliescu y Roman, parecen poco dispuestos a la coalición. En noviembre de 1992 el gobierno propuesto por el presidente de la República obtuvo la mayoría parlamentaria, muy ajustada, con los votos de los grupos nacionalistas y comunistas. Es un gobierno formado por personas

de escasa relevancia política y con algunos ministros que ocuparon altos cargos en el régimen de Ceaucescu, un gobierno cuya debilidad política lo convierte en un instrumento del presidente Iliescu (Shafir, 1992). Por otra parte, la escasez y fragmentación de su apoyo parlamentario no permite augurar una estabilidad duradera.

## 6. Cuadro resumen

<i>Sistemas electorales</i>	<i>Polonia 1989</i>	<i>Polonia 1991</i>	<i>Checoslovaquia 1990 y 1992</i>	<i>Hungría 1990</i>
Proporcional .....		X (1)	X	
Mayoritario .....	X			
Proporcional y mayoritario .				X
Fórmula proporcional .....		Hare- Niemeyer	Droop	Droop
Segunda vuelta .....	X			X
Mínimo de participación ....	50%			50%
Listas cerradas .....			X	X
Voto de preferencia .....		X	X	
Listas nacionales .....	X (2)	(3)	X	X
Una Cámara .....				X
Dos Cámaras .....	X	X	X	
Tamaño Cámara Alta .....	100	100	150	
Tamaño Cámara Baja .....	460	460	150	386
Filtro electoral .....		5% (4)	5% (5)	4
Filtro previo .....	X	X		X
Número de distritos .....	108	37	12	20 176 (6)
Diputados por distrito .....	4	12	12	19
Desviación de la proporcionalidad perfecta .....		Sin datos	2,5%	20,8%
Proporcional .....	X	X		X

(1) La elección para los miembros del Senado es mayoritaria. Se eligen dos senadores en cada uno de los 49 distritos, excepto Varsovia, que elige tres.

(2) La Lista Nacional utilizada en esas primeras elecciones semidemocráticas no tenía un carácter compensador de la desproporción.

(3) No existe Lista Nacional propiamente dicha, pero 69 puestos de los 460 se distribuyen aplicando criterios de cómputo nacional y no de distrito.

(4) Esta barrera del 5 por 100 se aplica sólo para distribuir los 69 puestos mencionados en la nota anterior.

(5) La barrera del 5 por 100 se aplica en cada una de las dos repúblicas, checa y eslovaca, no sobre el total del país. A esta barrera se añadió en las elecciones de 1992 la aplicable a las coaliciones de partidos: 7 por 100 para una coalición de dos o tres partidos, 10 por 100 para una coalición de cuatro o más partidos.

(6) Veinte distritos para listas de partidos y 176 para representación mayoritaria personal.

<i>Sistemas electorales</i>	<i>Rumania 1990</i>	<i>Rumania 1992</i>	<i>Bulgaria 1990</i>	<i>Bulgaria 1991</i>	<i>RDA 1990</i>
Mayoritario .....					
Proporcional y mayoritario .....			X	X	
Fórmula proporcional .....	Hare (7)	Hare	D'Hondt	D'Hondt	Hare- Niemeyer
Segunda vuelta .....	X	X			
Mínimo de participación .....	50%	50%			
Listas cerradas .....	X	X	X	X	X
Voto de preferencia .....					
Listas nacionales .....	X	X			
Una Cámara .....			X	X	X
Dos Cámaras .....	X	X			
Tamaño Cámara Alta .....	119	143			
Tamaño Cámara Baja .....	387	328	400	240	400
Filtro electoral .....		5%	4%	4%	
Filtro previo .....		X			
Número de distritos .....	41	41	28 200 (8)	28	15
Diputados por distrito .....	9	8	14	9	27
Desviación de la proporcionalidad perfecta .....	3% 13% (9)	Sin datos	6%	Sin datos	0,6%

(7) La fórmula Hare se aplica en los distritos electorales, pero para la Lista Nacional se aplica la fórmula D'Hondt.

(8) Veintiocho distritos para listas de partidos y 200 para representación mayoritaria personal.

(9) Tres por ciento en las elecciones al Parlamento y 13 por 100 en las elecciones al Senado.

### III. COMENTARIO

Se han analizado aquí la normativa y los resultados de nueve procesos electorales parlamentarios en cinco países, ocho de ellos sistemas diferentes entre sí. De estos ocho, cinco han sido sistemas proporcionales, dos han mezclado modelos mayoritarios y proporcionales y uno es completamente mayoritario. El objetivo del estudio ha sido, por una parte, describir estos sistemas para ofrecer una información de base y, por otra, cotejar los diferentes sistemas con sus resultados políticos en términos de estabilidad y gobernabilidad de las nuevas democracias.

Desde esta perspectiva, y sobre el universo estudiado, resulta imposible extraer ninguna correlación entre uno u otro tipo de sistema electoral y el nivel de estabilidad posterior de sus nuevos gobiernos. En la zona se encuentran gobiernos surgidos de sistemas mayoritarios que, tras haber ganado en

cómoda mayoría, se han visto forzados a disolverse y convertirse en gobiernos de coalición en los que la oposición ha tenido un papel dirigente (Polonia 1989). Se encuentran igualmente gobiernos surgidos de sistemas proporcionales puros, en los que el partido que ganó con amplia mayoría y formó gobierno se dividió después y acabó necesitando el apoyo de grupos mucho más pequeños (Rumanía 1990). En otros casos, con un sistema electoral semejante, el resultado ha sido un fraccionamiento tal que el Parlamento ha sido incapaz durante meses de producir un gobierno (Polonia 1991). Otro sistema proporcional, el utilizado en Checoslovaquia en 1990, permitió el mantenimiento de un gobierno estable, a pesar de que los grupos que lo sustentaban al principio se fraccionaron después en distintos partidos y grupos parlamentarios. Sin embargo, el sistema no pudo producir el consenso necesario para resolver el conflicto nacional, lo que obligó a la celebración de nuevas elecciones y, a la postre, a la disolución del Estado federal.

Las fórmulas mixtas utilizadas en Hungría y en Bulgaria en 1990, muy semejantes entre sí, han conseguido en el primer caso una coalición de gobierno bastante estable, que ha sobrevivido al abandono de uno de los tres partidos que la apoyaban, mientras que en Bulgaria, seis meses después de las elecciones que dieron el 53 por 100 de los escaños al Partido Socialista, éste cedió la dirección del gobierno a un independiente y la mitad de las carteras ministeriales al primer partido de la oposición.

En definitiva, en Europa del Este se encuentra una muestra de sistemas mayoritarios, proporcionales y mixtos, con gobiernos siempre débiles pero más o menos estables, y con sistemas políticos pacíficos o violentos. Sin duda, esto no implica que los sistemas electorales sean una variable insignificante para comprender la variación de situaciones políticas en Europa del Este. Por el contrario, lo que se deduce de esta descripción previa es que las turbulencias de la vida política en Europa Central y Oriental son, por el momento, demasiado intensas para poder aislar el efecto de los diferentes sistemas electorales. Por otra parte, cada uno de los países de la zona ha tenido un proceso de transición diferente, que se ha desarrollado con distintos ritmos y, sobre todo, tiene un sistema de partidos diferente que, en casi todos los casos, está aún en formación. Este es el aspecto clave, porque la raíz de la inestabilidad que se percibe en la zona está relacionada en primer lugar con la debilidad de sus fuerzas políticas. ¿De qué sirve, por ejemplo, el supuesto plus de gobernabilidad que ofrece un sistema mayoritario, si la fuerza ganadora se disgrega después de las elecciones?

La volatilidad del electorado es otro elemento de confusión, relacionado con esta carencia de sistemas de partidos consolidados. La rapidez a la que cambia la opinión pública en los países del área, motivada en buena parte

por el carácter novedoso de los problemas con que se enfrenta, la frecuencia con que el electorado pasa de un partido a otro o a la abstención, el fraccionamiento del voto y el comportamiento electoral errático e imprevisible, todo ello dificulta el aislamiento del sistema electoral como variable independiente.

Allí donde los partidos comunistas-socialistas ganaron las primeras elecciones libre (Bulgaria y Rumanía en 1990, Polonia en las semidemocráticas de 1989), se vieron forzados a gobiernos de coalición con las fuerzas de oposición. En Polonia, la pérdida de influencia y de militantes del POUW se realizó mientras éste, formalmente, mantenía una mayoría parlamentaria. Dos años después, en las elecciones de 1991, su influencia se redujo al 13 por 100 de los escaños de la Dieta. En Bulgaria, como ya se ha dicho, el Partido Socialista perdió el control del gobierno en 1990 a pesar de su 53 por 100 de escaños parlamentarios, y en Rumanía, el Frente de Salvación, con un 68 por 100 de escaños en la Asamblea, mantuvo un gobierno de coalición.

En los países en que las fuerzas de oposición anticomunista se encontraban unidas en un único grupo, como Polonia y Checoslovaquia, su acceso al gobierno supuso inmediatamente su fragmentación en grupos enfrentados ideológica o personalmente. Tanto Solidaridad como el Foro Cívico checo y su versión eslovaca, Público contra la Violencia, desaparecieron como movimientos políticos para dividirse con la creación de nuevos partidos políticos. En Hungría la oposición se encontraba ya dividida en diferentes partidos cuando se celebraron las primeras elecciones y, en este caso, fue la fragmentación del voto la que forzó un gobierno de coalición.

En definitiva, ya sea por la debilidad de los partidos herederos de los comunistas o por la fragmentación de la oposición, en todos los países del área se encuentran gobiernos débiles de coalición, sea cual sea su normativa electoral.

La experiencia política comparada de estos cinco países, con sus nueve procesos electorales parlamentarios, no permite realizar ninguna generalización sobre la bondad o utilidad de unas u otras fórmulas electorales para los países del área. Por el momento, ante la presión de la crisis económica y social, los conflictos nacionales y, sobre todo, la indefinición y debilidad de los partidos políticos, los sistemas electorales aparecen como una variable de segundo orden. Sería conveniente volver a su estudio a medio plazo, en el supuesto de que en unos años estos países —o al menos los cuatro más desarrollados, Polonia, Eslovaquia, el País Checo y Hungría— habrán consolidado sus instituciones democráticas, cuando sus sistemas electorales actúen sobre estructuras de partidos consolidados y sobre opiniones públicas formadas.

Diciembre 1992

## BIBLIOGRAFIA

### Alemania Oriental

- FITZMAURICE, John: «Eastern Germany», *Electoral Studies*, 9:4, 1990, págs. 327-336.
- LÓPEZ AISA: «Las transformaciones políticas en el proceso de unificación alemana», *Cuadernos del Este*, 4, 1991, págs. 35-53.

### Bulgaria

- ASHLEY, Stephen: «Bulgaria», *Electoral Studies*, 9:4, 1990, págs. 312-318.
- ENGELBREKT, Khell, y PERRY, Dunca: «The Run-up to the National Elections: Politics and Parties», *Report on Eastern Europe*, vol. 2, núm. 41, octubre de 1991, págs. 4-9.
- ENGELBREKT, Kjell: «Opposition Narrowly Defeats Socialists in National Elections», *Report on Eastern Europe*, vol. 2, núm. 43, octubre de 1991, págs. 1-3.
- NIKOLAEV, Rada: «Between Hope and Hunger», *Report on Eastern Europe*, vol. 2, núm. 1, enero de 1991, págs. 5-10.

### Checoslovaquia

- PEHE, Jiri (1992a): «Czech-Slovak Conflict Threatens State Unity», *RFEIRL Research Report*, vol. 1, núm. 1, enero de 1992, págs. 83-86.
- (1992b): «Czechoslovak Federal Assembly Adopts Electoral Law», *RFEIRL Research Report*, vol. 1, núm. 7, febrero de 1992, págs. 27-30.
- (1992c): «Czechoslovakia's Political Balance Sheet, 1990 to 1992», *RFEIRL Research Report*, vol. 1, núm. 25, junio de 1992, págs. 24-31.
- WIGHTMAN, Gordon: «Czechoslovakia», *Electoral Studies*, 9:4, 1990, págs. 319-326.

### Hungría

- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen: «Las elecciones generales y locales húngaras de 1990», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, págs. 225-250.
- KÖRÖSÉNY, András: «Hungary», *Electoral Studies*, 9:4, 1990, págs. 337-345.
- RACZ, Barnabas: «Political Pluralisation in Hungary: the 1990 elections», *Soviet Studies*, vol. 43, enero de 1991, págs. 107-136.
- SZOBOSZLAI, György (compilador): «Váltak és utak», Anuario de la Asociación Húngara de Ciencia Política, Budapest, 1990.
- TÖKÉS, Rudolf: «From Post-communism to Democracy: Party Politics and Free Elections in Hungary», informe presentado a la Fundación Konrad Adenauer, 1990.
- VARIOS: *Colloquium on Hungarian Electoral Law*, Washington, National Republican Institute for International Affairs, 1990.

**Polonia**

- BARANY, Zoltan, y VINTON, Louisa: «Breakthrough to Democracy: Elections in Poland and Hungary», *Studies in Comparative Communism*, vol. XXIII, núm. 2, 1990, págs. 191-213.
- MCQUAID, David (1991a): «The Political Landscape Before the Elections», *Report on Eastern Europe*, vol. 2, núm. 42, octubre 1991, págs. 10-17.
- (1991b): «The Parliamentary Elections: a Post-mortem», *Report on Eastern Europe*, vol. 2, núm. 45, noviembre 1991, págs. 15-21.
- PELCZYNSKI, Zgigniew, y KOWALSKI, Sergiusz: «Poland», *Electoral Studies*, 9:4, 1990, págs. 346-354.
- SABBAT-SWIDLICKA, Anna: «Poland: A Year of Three Governments», *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 1, enero 1993, págs. 102-107.
- VINTON, Louisa: «After the Elections: A "Presidential Government?"», *Report on Eastern Europe*, vol. 2, núm. 45, noviembre 1991, págs. 22-28.
- WEBB, W. L.: «The Polish Election of 1991», *Electoral Studies*, 11:2, 1992, págs. 166-170.

**Rumanía**

- GALLAGHER, Tom: «Romania: The Disputed Election of 1990», *Parliamentary Affairs*, vol. 44, núm. 1, 1991, págs. 79-80.
- IONESCU, Dan: «Riots Topple Petre Roman's Cabinet», *Report on Eastern Europe*, vol. 2, núm. 42, octubre 1991, págs. 10-17.
- NELSON, Daniel: «Romania», *Electoral Studies*, 9:4, 1990, págs. 355-366.
- SHAFIR, Michael: «Promises and Reality», *Report on Eastern Europe*, vol. 2, núm. 1, enero 1991, págs. 107-136.

**Europa del Este**

- BOGDANOR, Vernon: «Founding elections and regimen change», *Electoral Studies*, 9:4, 1990, págs. 288-294.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen: *Comportamiento electoral en las nuevas democracias de Europa del Este*, en el libro colectivo *Comportamiento político comparado*, Madrid, Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1993 (en vías de publicación).
- FLORES JUBERÍAS, Carlois: «Modelos de transición y sistemas electorales en Europa del Este», *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 77, 1992, págs. 169-217.
- KUUSELA, Kimmo: *The New Electoral Systems in Eastern Europe 1989-1990*, ponencia presentada al encuentro del «European Consortium for Political Research» de marzo de 1991, Essex (Inglaterra).

**General**

- NOHLEN, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- TAAGEPERA, Rein, y SHUGART, Matthew: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Ed. Yale University Press, 1989.