

EL DEBATE SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL: RENDIMIENTOS, CRITERIOS Y PROPUESTAS DE REFORMA (*)

Por JOSÉ RAMÓN MONTERO

To be sure, change by reform is always difficult. Once an electoral arrangement is in place, its beneficiaries protect their vested interests and try hard to go on playing the game by the rules that they know. The fact nonetheless remains that electoral systems are in fact being installed and/or variously modified in many areas of today's world. Thus the pressing question of a time of change becomes: Do changers know how to change whatever they seek to change? And, narrowing the question to the issue at hand, Whence and how do present-day electoral system-makers (or remakers) seek inspiration? By looking at the cleavage structure of their societies? By excavating into the deeper determinants of their history? Of course not. Across the world electoral system-makers look scantily around at external models, scantily ask for expert advice from self-styled experts, and end up adopting the system that in their own understanding is perceived as being in their own immediate advantage —with many hurrahs to history, social determinants and noble traditions.

Sartori (1994, 28-29).

SUMARIO

SOBRE LOS RENDIMIENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL.—SOBRE ALGUNOS CRITERIOS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL.—SOBRE ALGUNAS REFORMAS ESPECIFICAS DEL SISTEMA ELECTORAL: *Propuestas «mínimas»: opciones y efectos. Propuestas «intermedias»: niveles de circuns-*

(*) Una versión anterior de este artículo se presentó en la Conferencia sobre *El sistema electoral a debate, 1977-1996*, organizada por el Parlamento de Andalucía y celebrada en Sevilla en noviembre de 1996. Quiero agradecer los comentarios de ANDRÉS ORTEGA, ALBERTO PENADÉS y VICTORIANO RAMÍREZ, la ayuda de PABLO OÑATE y MARIANO TORCAL, las facilidades del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March, y la financiación del Comité Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT {SEC95-1007}).

cripción y «sistema sueco». Propuestas «máximas»: sufragio personalizado y «sistema alemán». Listas electorales «abiertas»: una propuesta experimental. —CONCLUSIONES.—
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Naturalmente, el texto de Sartori que abre este trabajo simplifica la cuestión de la estabilidad de los sistemas electorales. Pero no lo hace excesivamente. Por los motivos aducidos o por la combinación de muchos otros y en dosis de mayor complejidad, lo cierto es que la principal regla aplicable a los sistemas electorales es la de su estabilidad (Lijphart, 1995; Taagepera y Shugart, 1989; Shugart, 1992). De ahí que, en muchos países, el siempre recurrente y en ocasiones apasionado debate sobre la reforma del sistema electoral desemboca en una situación paradójica: raramente se traduce en cambios sustanciales. De hecho, un análisis de la evolución de los sistemas electorales en los países europeos ha revelado que los cambios fundamentales se produjeron hace unos cincuenta años, y que desde entonces la regla general ha consistido en la adopción de modificaciones menores que no alteran los elementos definitorios de cada sistema (Nohlen, 1994). Su considerable resistencia a los cambios ha hecho que la mayor parte de las propuestas —sobre todo cuando afectan a los aspectos básicos del esquema— queden aparcadas en el campo del debate teórico.

Es fácil entenderlo. La elaboración y reforma de un sistema electoral no es obra de técnicos o expertos que crean el *mejor* sistema. Se trata, por definición, de una decisión política, adoptada por políticos y en función de intereses políticos: los criterios académicos, las soluciones teóricas o los refinamientos técnicos no suelen tener más peso que el que quiera otorgárseles por quienes deciden y para legitimar su decisión (Blais, 1991). Pero se trata además de una decisión que habitualmente toman los políticos elegidos por el mismo sistema electoral que pretende reformarse. No es extraño, por lo tanto, que quienes se han beneficiado de un determinado sistema se opongan, con mayor o menor vehemencia, a la adopción de alteraciones que acaso les perjudiquen en las próximas elecciones. Y tampoco puede sorprender que se manifiesten reticentes y escépticos ante posibles cambios, aunque les prometan unos siempre eventuales e inciertos beneficios futuros.

Una potente inercia conservadora protege, pues, a los sistemas electorales de las propuestas de cambio demasiado innovadoras. La historia de los sistemas electorales muestra también que las mutaciones radicales se han producido generalmente, salvando las excepciones de Francia o Grecia, en circunstancias extraordinarias: conmociones revolucionarias, situaciones posbélicas, cambios de régimen. En otras palabras, cuando se pone en tela de juicio el entramado institucional (incluyendo el sistema electoral) de una democracia que se instaura o se restaura después de un período de dictadura o de inestabilidad. Esta tendencia parecería haber quebrado un tanto en la década de los años noventa, a causa de los recientes cambios producidos en los sistemas electorales de Japón, Italia y Nueva Zelanda; pero se deben, en realidad, a sendas constelaciones particulares de circunstancias excepcionales que, por ello mismo, son difícilmente repetibles en otros países (Dunleavy y Margetts, 1995; Norris, 1995).

Y, desde luego, no parece que lo vayan a ser en España. El debate sobre el sistema electoral español arrancó poco después de su entrada en funcionamiento, hace ya veinte años, y ha venido reiterándose desde entonces con diferentes intensidades. Se trata también de un debate en el que han abundado diagnósticos excesivamente simplistas de los problemas de representación política y propuestas alternativas tan deficientemente caracterizadas como para resultar superfluas, cuando no generadoras de problemas adicionales. En este artículo pretendo contribuir a la fundamentación del citado debate desde tres ángulos complementarios. En primer lugar, recordaré los acuerdos existentes entre los expertos y la mayor parte de las elites partidistas sobre los rasgos identificadores del sistema electoral: sus características, sus rendimientos y sus efectos. Después, examinaré los criterios que subyacen en muchas propuestas de reforma, particularmente en las relativas a la desproporcionalidad y a las listas electorales. Por último, analizaré con mayor detalle las implicaciones que contienen algunas de esas propuestas con respecto a la fragmentación parlamentaria, la viabilidad constitucional y la forma de expresión del voto.

SOBRE LOS RENDIMIENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

Podemos comenzar recordando algunas cuestiones sobre las que parece existir un acuerdo generalizado. Se refieren a la permanencia del sistema electoral, las características de su articulación, la valoración de sus rendimientos, la determinación de sus efectos y la calificación de su naturaleza. La primera cuestión radica en la continuidad básica de los elementos del sistema electoral español. Pese a los extraordinarios cambios políticos ocurridos en los últimos veinte años, el marco normativo del sistema electoral no se ha modificado. Los elementos contenidos en el Decreto-ley de 1977 se reprodujeron luego en la Constitución, y ambos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985. Y sus dimensiones se han institucionalizado hasta el punto de generar efectos en dirección distinta a la prevista: así lo prueba en 1982 la sustitución por el PSOE del papel ocupado por la UCD durante la primera fase de la transición democrática, y en 1996 la alternancia del PP respecto del PSOE. Una prueba suficiente de su aceptación fue el escaso número de enmiendas que registró la LOREG en su tramitación en las Cortes y la casi unanimidad que concitó en su aprobación parlamentaria (García-Atance, 1987). Una aceptación que se confirmó, en definitiva, con la aprobación de las diferentes leyes electorales de las distintas comunidades autónomas, que siguieron miméticamente la normativa contemplada en la LOREG (1). De paso, esta continuidad ha convertido a la ley electoral en la más duradera de la historia española reciente.

(1) La única excepción por el momento es la de Cataluña, que sigue careciendo de ley electoral propia. Sobre algunos de los proyectos que podrían rellenar ese vacío pueden verse VALLÉS (1982) y BOSCH (1995).

En segundo lugar, la caracterización del propio sistema electoral muestra perfiles peculiares, sobre los que también existe acuerdo. Su diseño gravita sobre un Congreso de los Diputados de tamaño reducido: es de los más pequeños de los países europeos en términos relativos, y, en cualquier caso, menor que lo que el artículo 68.1 de la Constitución permite (pues contempla hasta un máximo de hasta 400 diputados). Para el reparto de los 350 escaños entre las 50 circunscripciones, la Constitución y la LOREG han articulado un doble criterio: la atribución de un mínimo inicial de dos escaños por distrito y el reparto del resto en proporción a la población respectiva. Este doble criterio ha dado lugar a unas circunscripciones cuyo promedio de tamaño es sumamente reducido: 6.7 escaños, justo en el límite mínimo imprescindible para que la fórmula electoral deje de tener efectos irremediamente mayoritarios. En la reciente historia de los sistemas electorales occidentales, sólo el efímero caso francés de 1986 registra distritos de magnitud algo menor (Southwell, 1994; Lijphart, 1995, 59). El mapa electoral español cuenta hasta 30 distritos en los que se eligen seis o menos escaños, sólo cuatro en los que se eligen 10, y tan sólo dos en los que el número de diputados a elegir es superior a la treintena. De esta forma, los distritos con menor población resultan sobrerrepresentados, dando lugar a una considerable desproporcionalidad territorial y a un también considerable desajuste en la relación de votos-escaños para la mayoría de los partidos (Colomer, 1990, 96). Por si todo ello fuera poco, las diferencias en los apoyos electorales del PSOE y del PP durante los años ochenta en casi todos los distritos han terminado por acrecentar todavía más los efectos desproporcionales del sistema electoral.

La adopción de la fórmula electoral D'Hondt para el reparto de los escaños tiene unos efectos limitados. Pese a pertenecer a la familia de las fórmulas proporcionales, la reducida magnitud de los distritos favorece el desarrollo de sesgos mayoritarios (Lijphart, 1986; Taagepera y Laakso, 1980). De hecho, la traducción de votos en escaños y su posterior asignación a los partidos resulta completamente proporcional sólo en las circunscripciones de Madrid y Barcelona; en buena parte de las restantes es, con algunos matices, de carácter mayoritario. Su aplicación favorece, así, a los partidos más grandes; castiga sin representación, o la dificulta notablemente, a los pequeños partidos de apoyos electorales dispersos por todo el ámbito estatal, y es ajustada a los partidos regionalistas o nacionalistas (Montero y Gunther, 1994). Ello ha ocasionado que la dimensión de la barrera legal, fijada en el 3 por 100 del voto válido en el nivel de la circunscripción, careciera de virtualidad: en la práctica, los escaños se reparten generalmente entre los dos primeros partidos, por lo que quedan sin representación muchos partidos que superan con creces esa barrera (2). En cambio, ha tenido mucha mayor importancia la *barrera efectiva* que el sistema

(2) BARAS y BOTELLA (1996, 104) han calificado como «bipartidismo circunscriptivo» a esta pauta. Así, y tomando como ejemplo las dos elecciones generales de los años noventa, en los 30 distritos con 1 a 5 escaños, estos escaños se han repartido siempre entre el PSOE y el PP, excepto en un caso en 1993 (que fueron PSOE y CiU) y dos en 1996 (CiU y PSOE). Sólo en dos circunscripciones en 1993, y en tres en 1996, consiguieron representación tres partidos.

establece *de facto* para entrar a participar en el reparto de escaños: alcanza el 10,2 por 100, sólo superada, entre los países occidentales, por la de Irlanda (Lijphart, 1995, 59 y 72) (3).

La última dimensión del sistema electoral estriba en las listas completas, cerradas y bloqueadas. Durante la transición, hubo un cierto consenso en que este tipo de listas era el más adecuado para unos electores carentes de experiencia, para unos partidos que contaban sólo con unos meses de trayectoria y para los retos del futuro inmediato, entre los que cabía destacar el proceso constituyente. Con posterioridad, la opción por las listas cerradas y bloqueadas siguió siendo tan pacífica que ni siquiera fueron enmendadas en la tramitación parlamentaria de la LOREG. Sin embargo, en la actualidad parece haberse invertido la dirección del consenso formado hace casi veinte años, y el de las listas es el tema que concita la mayor parte de las críticas dirigidas al sistema electoral español (Montero, 1991; Montero y Gunther, 1994; Santamaría, 1996).

En tercer lugar, la valoración del sistema electoral es positiva tanto por su aportación al asentamiento de la democracia como por su contribución al funcionamiento del sistema político. Expertos y políticos parecen compartir un cierto consenso al considerar que el sistema electoral está funcionando razonablemente bien, contiene una combinación de elementos más que aceptable y puede exhibir, en definitiva, un rendimiento global satisfactorio (4). En los momentos de la transición, el sistema electoral redujo la numerosa concurrencia partidista de las elecciones *fundacionales*, evitando una excesiva fragmentación que hubiera dificultado la labor parlamentaria y gubernamental. Por otra parte, no privó de representación parlamentaria a diversos partidos regionalistas o nacionalistas (especialmente vascos y catalanes), permitiéndoles tomar parte en la elaboración del texto constitucional y coadyuvando de esta forma a la legitimación del nuevo sistema democrático. Y, al beneficiar en mayor medida a la UCD, dio lugar a mayorías parlamentarias suficientes que garantizaron la estabilidad gubernamental y fomentaron las tendencias centripetas de la competitividad partidista. Desde 1982, con la consolidación democrática ya lograda, el sistema electoral ha dado buenas pruebas de su *institucionalización*, es decir, de su capacidad de producir efectos propios no previstos inicialmente y de permanecer pese a las variaciones ocurridas en factores externos. El sistema electoral ha dado también pruebas evidentes de su eficacia integradora: ha facilitado que ningún partido relevante quede fuera de la vida parlamentaria, propiciado la estabilidad gubernamental y arrojado en todos los casos un partido *ganador*. Y sus

(3) Para una discusión crítica del concepto de umbral efectivo de LIJPHART, puede verse PENADÉS (1996).

(4) Las valoraciones positivas provienen de los análisis realizados, entre otros, por CACIAGLI (1980, 1989-1990 y 1994), CAPO (1990), GUNTHER (1989), MONTERO y VALLÉS (1992), MONTERO y GUNTHER (1994), NOHLEN (1983), RAE (1993), SANI y GUNTHER (1986), SANTAMARÍA (1994 y 1996) y VALLÉS (1982 y 1986). Para una muestra de los pronunciamientos de los líderes políticos, pueden verse los recogidos en MONTERO, GUNTHER y otros (1994, 142 ss.).

reglas son lo suficientemente sencillas como para que los electores puedan aplicarlas sin dificultad y para que los dirigentes de los partidos hayan conseguido en poco tiempo adaptarse a su juego de incentivos y penalizaciones. Entre sus dimensiones negativas, la principal radica obviamente en la considerable desigualdad del voto que ocasiona en el ámbito territorial y en la vida partidista; una desigualdad cuyos efectos han revertido sucesivamente en la UCD, en el PSOE y en el PP como primeros partidos. Tras sus veinte años de existencia, casi todos los líderes políticos y una buena parte de los analistas parecen abrigar dudas crecientes sobre la probabilidad de que puedan adoptarse unas reglas electorales distintas que faciliten simultáneamente la formación de mayorías de gobierno, arrojen una fragmentación moderada mediante una notable (*des*)proporcionalidad y propicien así mecanismos favorecedores de la estabilidad política.

En cuarto lugar, el sistema electoral español pertenece a la categoría de los *fuertes* dada su capacidad para constreñir el comportamiento de los votantes y para tener un impacto reductor en la vida partidista (Sartori, 1986 y 1994, 37). Sus denominados efectos *mecánicos* consisten, fundamentalmente, en la sobrerrepresentación de los dos primeros partidos —del primero en mayor medida—, a costa de los más pequeños (excepto de los que tengan apoyos electorales concentrados territorialmente). Los efectos *psicológicos* se derivan de la adecuación del comportamiento de las elites partidistas y de los electores a la dinámica que el sistema electoral genera en el de partidos (Blais y Carty, 1991). Estos efectos, sobre todo a través de la dinámica del *voto útil*, refuerzan a los mecánicos al adelantar y acrecentar sus tendencias: reducen el número de partidos, priman al que más porcentaje de votos consigue y penalizan en su representación a los pequeños partidos cuyos votantes se encuentren dispersos en muchos distritos. Una de las consecuencias de todo ello, y no desde luego la menor, radica en la posibilidad de que las elecciones arrojen las llamadas *mayorías manufacturadas o prefabricadas*: como ocurrió en las tres consultas de los años ochenta, el PSOE consiguió la mayoría absoluta de escaños con proporciones de voto que han oscilado entre el 48,4 y el 39,9 por 100.

Las manifestaciones de estos elementos han afectado a la fragmentación electoral o parlamentaria, la desproporcionalidad entre los votos y los escaños, la utilización estratégica del voto por los electores y, en definitiva, al sistema de partidos. La fragmentación ha sido relativamente baja: se sitúa en torno a la alcanzada en las democracias europeas. Su principal peculiaridad radica en la considerable diferencia que se observa entre su versión electoral y la parlamentaria; esa diferencia, que expresa suficientemente la capacidad manipuladora del sistema electoral, sólo es superior en el Reino Unido, obviamente el *pais mayoritario* por antonomasia (Montero, 1992). Ocurre algo similar con el indicador del número efectivo de partidos (5). Su índice es asimismo bajo en España, menor incluso que en Francia (caracterizado

(5) Este índice permite apreciar cuántos partidos compiten electoralmente, y cuántos lo hacen parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos sus tamaños relativos respectivos; puede verse TAAGEPERA y SHUGART (1989, 79 ss.).

también, salvo cortos periodos recientes, por su sistema mayoritario) y sólo algo mayor que el del Reino Unido. Como puede comprobarse en la tabla 1, la diferencia entre el número de partidos electorales y parlamentarios vuelve a ser considerablemente alta: es mayor que la alcanzada en los países con sistema electoral mayoritario y duplica la diferencia que se origina en los países con sistemas de representación proporcional. Pero gracias en parte a la incidencia de este denominado *mecanismo de desfragmentación* (Rae, 1993), la fragmentación no es demasiado elevada. Una situación que es compatible con el considerable número de pequeños partidos presentes en el Congreso de los Diputados, debido a que la concentración del voto que logran en determinadas circunscripciones facilita su acceso a la Cámara. No obstante, esa presencia no supone *per se* un problema especialmente grave para las tareas parlamentarias, ya que los dos primeros partidos suman el 80 por 100 de los escaños, y el 90 por 100 entre los cuatro más votados.

TABLA 1. *Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios en España, 1977-1996 (*)*

Elecciones	Número de partidos		Diferencia
	Electorales	Parlamentarios	
1977	4,16	2,85	1,31
1979	4,16	2,77	1,39
1982	3,33	2,32	1,01
1986	3,57	2,63	0,94
1989	4,16	2,77	1,39
1993	3,53	2,70	0,83
1996	3,28	2,72	0,56
Media	3,74	2,68	1,15

(*) Se trata del índice de TAAGEPERA y SHUGART (1989, 79).

Fuente: MONTERO (1994, 70), que se ha actualizado con el cálculo de los datos de 1996.

Los datos relativos a la desproporcionalidad subrayan con más intensidad las peculiaridades de las diversas dimensiones del sistema electoral español. Es sabido que todos los sistemas electorales dan lugar a efectos desproporcionales; la cuestión es, por lo tanto, de grado. En el caso español, la combinación de numerosos distritos de magnitud reducida o media, la aplicación de la fórmula D'Hondt y, hasta las elecciones de 1993, las diferencias en los apoyos electorales de los dos primeros partidos han ocasionado unos sesgos mayoritarios no muy distantes de los observables en los países que cuentan con alguna variante de sistema mayoritario. A su vez, esos sesgos se han traducido en niveles de desproporcionalidad muy considerables, y que se han situado entre los más elevados de los países con sistemas proporcionales (Gallagher, 1991; Montero, 1994). Unos datos expresivos de la desproporcionalidad están contenidos en las tablas 2 y 3. La primera recoge sencillamente las diferencias entre las proporciones de votos y escaños para los principales partidos en las siete

elecciones generales; la segunda, los índices de desproporcionalidad de cada una de las consultas según las distintas magnitudes de las circunscripciones. Como se deduce de la tabla 2, los dos principales partidos (UCD y PSOE en el primer período, y PSOE y AP/PP desde entonces) han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de los votos. Es cierto que esas ventajas han disminuido un tanto a medida que se ha incrementado la competición electoral entre los principales partidos; pero aun así siguen siendo sustanciosas. De otra parte, esas ventajas son más elevadas para el primer partido (UCD en 1977 y 1979; PP en 1996, y PSOE en las restantes consultas), y más aún si ese primer partido es conservador (como UCD y PP): según ha señalado Santamaría (1966, 240), los partidos de derecha acumulan a su favor todos los sesgos del sistema electoral (6). Los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados en su relación de votos y escaños: así ha ocurrido con AP en el primer período, con el CDS en el segundo y con el PCE/IU en todas y cada una de las consultas. En cambio, los partidos con electorados concentrados en uno o en unos pocos distritos, normalmente de naturaleza nacionalista o regionalista, han logrado una representación equilibrada; en la tabla 2 sólo están recogidos los casos de CiU y PNV por su mayor relevancia, pero esa tendencia puede aplicarse a muchos otros (Montero, 1994, 78).

TABLA 2. *Diferencias en las proporciones de escaños y de votos en las elecciones generales. 1977-1996 (*)*

Partido	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996
PCE/IU	-3,6	-4,2	-2,4	-2,7	-4,3	-4,5	-4,6
PSOE	+4,4	+4,1	+10,4	+8,5	+10,4	+6	+2,8
CDS	—	—	-2,2	-3,8	-3,9	—	—
UCD	+12,9	+12,9	-3,1	—	—	—	—
AP/PP	-3,8	-3,5	+4,7	+3,9	+4,8	+5,5	+5,7
CiU	-0,6	-0,5	-0,2	+0,1	+0,1	0	0
PNV	+0,6	+0,4	+0,5	+0,2	+0,2	+0,2	+0,1

(*) Los signos positivos indican situaciones de sobrerrepresentación, ya que los partidos obtienen porcentajes de escaños superiores a los de voto; los negativos, de infrarrepresentación.

(6) Debe tenerse en cuenta que los ocho puntos porcentuales de distancia entre UCD y PSOE que se contienen en la tabla 2 correspondían a una diferencia inferior al millón de votos. En cambio, los alrededor de cinco o seis puntos porcentuales de ventaja del PSOE sobre el PP en los años ochenta reflejaban en mucha menor medida las distancias en términos de votos entre ambos partidos, que oscilaron entre los cerca de cinco millones de votos de 1982 y los casi tres millones de 1989. En las elecciones de 1993, la mayor competitividad entre el PSOE y el PP (sólo algo menos de un millón de votos de diferencia) contribuyó a reducir las distancias entre ambos partidos en sus respectivas proporciones de votos y de escaños, que fue de sólo medio punto porcentual. Y en 1996, la naturaleza conservadora del primer partido hizo aumentar de nuevo las diferencias entre el PP y el PSOE, que llegó a los tres puntos porcentuales pese a que sólo les separaron unos 340.000 votos.

La tabla 3 permite afinar más estos datos agregados, ya que se toman en consideración los efectos desproporcionales en cada una de las circunscripciones (7). Utilizando ahora un índice de desproporcionalidad (8), resultan patentes las diferencias producidas entre los distintos tipos de distritos. Y se manifiestan, desde luego, en la dirección que cabía esperar: los índices disminuyen a medida que aumenta el tamaño de las circunscripciones. Cabe también destacar la persistencia sistemática de las diferencias a través de las sucesivas elecciones, desarrolladas en el marco de distintos formatos de sistemas de partidos. De esta forma, la importancia de la variable relativa al tamaño de la circunscripción queda nuevamente subrayada. Y su combinación con los restantes elementos del sistema electoral (sobre todo, de la *ratio* escaños/habitantes y la fórmula D'Hondt) y con la dinámica del comportamiento electoral (fundamentalmente, con la heterogeneidad territorial en los apoyos electorales de todos los partidos y el desequilibrio en los resultados electorales del PSOE y AP/PP durante los años ochenta) ha ocasionado sesgos mayoritarios extraordinariamente acusados. Una de sus consecuencias ha radicado en la especial habilidad desarrollada por los electores españoles para comportamientos de *voto útil, estratégico o sofisticado*, por medio de los cuales muchos no llegan a escoger al partido que prefieren en primer lugar, sino que otorgan su apoyo a partidos que les resultan menos atractivos, pero que tienen mayores probabilidades de conseguir un escaño. Aunque existen datos empíricos indirectos (Montero y Gunther, 1994, 18-19; Riba y Padró-Solanet, 1995), la mejor demostración de la intensidad de estos comportamientos reside en las estrategias electorales desplegadas por los grandes partidos para *hacerse con el voto útil* de quienes dudan entre ellos mismos y algún pequeño partido ideológicamente próximo.

Los efectos del sistema electoral sobre el de partidos han sido menores, pero en absoluto irrelevantes. Si se tienen en cuenta sus sesgos representativos, no es sorprendente que el sistema español haya girado alrededor de dos partidos principales desde las primeras elecciones de 1977. En realidad, la única sorpresa fue el espectacular cambio experimentado en las identidades de esos dos partidos principales

(7) Los dos distritos del tipo I han sido siempre los uninominales de Ceuta y Melilla. En el tipo II se recogen distritos entre 3 y 5 escaños; suponen un máximo de 29 casos en 1977, 1979, 1986 y 1989, de 28 casos en 1982 y 1996 y de 27 en 1993; suman, por lo tanto, un máximo del 56 por 100 y un mínimo del 52 por 100 de los distritos españoles. En el tipo III se incluyen los distritos con 6 a 8 escaños: 14 en 1977, 1979 y 1982, 11 en 1986 y 1996, 10 en 1989 y 12 en 1993. En el tipo IV se recogen los distritos que cuentan desde 9 a 16 escaños, que han oscilado entre los cinco casos de 1977 y 1979, los ocho de 1982 y los seis de 1986, hasta los nueve de 1989, 1993 y 1996. En el tipo V se incluyen los distritos de Madrid y de Barcelona, que en 1996 contaban, respectivamente, con 34 y 31 escaños. En el cuadro 2 se han tenido en cuenta a todos los partidos que han obtenido al menos el 3 por 100 de los votos en el nivel de los distritos o en el nivel nacional.

(8) Se trata del índice de cuadrados mínimos, utilizado por GALLAGHER (1991, 38-40) y adoptado por LUPHART (1995, 107-108) con alguna variante. El índice se obtiene mediante la raíz cuadrada del sumatorio de las diferencias entre los porcentajes de votos y de escaños al cuadrado, dividido por dos; los extremos del índice van entre un máximo de 100 y un mínimo de 0.

TABLA 3. *Índices de desproporcionalidad en las elecciones generales según tipos de circunscripción. 1977-1996 (*)*

Elecciones	Tipos de circunscripción					Media (**)
	I	II	III	IV	V	
1977	44,6	16,8	13,9	10,7	2,9	10,6
1979	52,8	16,2	12,1	10,8	4,6	11,8
1982	51,6	15,0	12,0	9,4	4,1	8,7
1986	46,6	14,0	10,5	8,6	3,9	7,4
1989	50,8	16,6	12,6	8,6	4,2	9,1
1993	46,6	13,9	10,7	7,7	2,6	7,9
1996	43,7	12,7	9,3	5,3	2,0	5,6
Media	48,1	15,0	11,6	8,7	3,5	8,7

(*) Se trata del índice recogido en LUPAHRT (1995, 107-108).

(**) La media de cada una de las elecciones generales está obtenida sobre la base de los resultados agregados en el nivel nacional.

como consecuencia del realineamiento electoral de 1982 —un cambio cuyo impacto fue a su vez magnificado por el sistema electoral—. Como puede comprobarse en la tabla 4, los dos mayores partidos no han tenido nunca menos del 80 por 100 de los escaños del Congreso de los Diputados. Por el contrario, los partidos menores con apoyos electorales territorialmente dispersos han sido progresivamente desplazados de la Cámara: contaban con 41 escaños distribuidos en tres partidos (PCE, AP y Partido Socialista Popular [PSP]) en 1977, y con 31 para dos fuerzas políticas (IU y CDS) en 1989; pero sólo con 18 escaños en 1996, todos ellos de IU. Las obvias implicaciones de los sesgos representativos del sistema electoral han llevado a muchos pequeños partidos a fusionarse o a coligarse con otros mayores, y a muchos líderes minoritarios a evitar escisiones de partidos ya establecidos, como única alternativa ante su segura conversión en extraparlamentarios. En el nivel nacional, el sistema de partidos conoció simplificaciones adicionales por las llamadas al *voto útil* efectuadas por los mayores partidos en todas las elecciones, y por la marcada tendencia de los electores españoles de actuar consecuentemente dejando de votar a los pequeños partidos. En los niveles territoriales inferiores, el impacto de la normativa electoral puede ser diferente. Mientras que sus desviaciones representativas reducen las posibilidades de los pequeños partidos con bases electorales dispersas, los partidos minoritarios con apoyos concentrados en una comunidad o incluso en una provincia no salen necesariamente perjudicados. De hecho, un partido con menos del 5 por 100 del voto en el ámbito nacional puede recibir el apoyo mayoritario de los votantes de una sola provincia, y en consecuencia resultar razonablemente representado o incluso disfrutar de una cierta sobrerrepresentación. Como ya se ha dicho, los casos de los partidos nacionalistas vascos o catalanes son suficientemente ilustrativos. De esta forma, el sistema electoral presenta dos direcciones contradictorias: mientras que en el ámbito nacional contiene unos fuertes incentivos contra la frag-

mentación, permite la fragmentación derivada del incremento del apoyo electoral a los partidos autonómicos o provinciales. Esta tendencia ha ido además aumentando ligeramente con el paso del tiempo, hasta estabilizarse aparentemente en los años noventa, como puede comprobarse en la última columna de la tabla 4.

TABLA 4. *Número de escaños (y porcentajes) obtenidos por diferentes tipos de partidos en el Congreso de los Diputados, 1977-1996*

Elecciones	Dos principales partidos	Pequeños partidos de ámbito nacional	Partidos autonómicos o provinciales
1977	283 (81 %)	41 (12 %)	26 (7 %)
1979	289 (83 %)	33 (9 %)	28 (8 %)
1982	308 (88 %)	18 (5 %)	24 (7 %)
1986	289 (83 %)	26 (7 %)	35 (10 %)
1989	282 (81 %)	31 (9 %)	37 (10 %)
1993	300 (86 %)	18 (5 %)	32 (9 %)
1996	197 (85 %)	21 (6 %)	32 (9 %)

Finalmente, los efectos combinados del sistema electoral conceden un cierto fundamento a quienes pretenden reclasificar al sistema electoral español más como mayoritario (bien que *atenuado*) que como proporcional (aunque se le adjetive, según suele hacerse, de *impuro* o *imperfecto*) (Vallès, 1986; Montero, Llera y Torcal, 1992) (9). Esta afirmación no se contradice con los «criterios de representación proporcional» apuntados por el artículo 68.3 de la Constitución, ni con la fórmula D'Hondt prevista en el artículo 163 de la LOREG. Ambos supuestos funcionan como condiciones necesarias, pero pueden resultar insuficientes. En los estudios sobre sistemas electorales se distingue entre *principio de representación* y *fórmula de decisión* (10). Dado que ambos se relacionan entre sí como los fines y los medios, es posible que los «criterios de representación proporcional» del artículo 68.3 de la Constitución puedan interpretarse como simple referencia a una *técnica* específica de cálculo electoral (que, por lo tanto, dejaría sin definir el principio de representación) (Montero y Vallès, 1992, 7). Por su parte, la LOREG parece hacerse eco de

(9) En uno de los últimos pronunciamientos al respecto, CACIAGLI (1994) ha subrayado nuevamente los efectos divergentes del sistema electoral (mayoritarios para los partidos de implantación nacional, y proporcionales para los nacionalistas o regionalistas), y ha concluido que se trata de un sistema proporcional fuertemente corregido.

(10) Mientras que esta última consiste obviamente en la fórmula electoral, el principio de representación hace referencia a la decisión política fundamental que pretende obtener unos objetivos generales de los resultados de las elecciones en lo que afecta a la *representación parlamentaria*. Existen sólo dos grandes principios de representación, el mayoritario y el proporcional, cada uno de los cuales busca, como es bien conocido, lograr unos objetivos claramente diferenciados de representación parlamentaria. Pero la gama de fórmulas electorales es mucho más amplia (NOHLEN, 1984).

un discurso mayoritario al caracterizar la democracia básicamente con la formación de mayorías que se alternan en el gobierno (Capo, 1990, 410) (11). Esta identificación aparece corroborada por la sucesión de procesos y fenómenos políticos de corte mayoritario, como la dialéctica institucional entre la «mayoría» y la «oposición», la proyección de la lógica mayoritaria a todos los órganos e instituciones del Estado o la «presidencialización» de las campañas electorales. En congruencia con la excepcional situación mayoritaria del PSOE en el Congreso de los Diputados durante los años ochenta, las relaciones políticas han tendido así a concebirse antes como *política de adversarios* que como *política de acomodación* (12). Es decir, más como *política antagonica*, fundada en la existencia de la mayoría suficiente para imponer las decisiones políticas, que como una sucesión de acuerdos o compromisos que *acomoden* los intereses divergentes de sectores significativos de las organizaciones sociales y políticas. Pese a ello, es evidente que las elecciones de 1996 han abierto una nueva etapa, cuya caracterización dependerá de los rendimientos del Gobierno minoritario del PP y de sus apoyos parlamentarios en las minorías nacionalistas.

SOBRE ALGUNOS CRITERIOS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Como acaba de subrayarse, el sistema electoral español es un caso notable de adecuación entre las percepciones positivas sobre su funcionamiento y los efectos de sus principales dimensiones. Es también un caso interesante por la frecuencia e intensidad con la que se han venido formulando peticiones de reforma electoral. Esas peticiones lo fueron desde fecha muy temprana, casi coincidiendo en el tiempo con el propio nacimiento del sistema electoral. Y desde entonces han solido reiterarse, bien que cambiando el acento: han ido pasando de las cuestiones de desproporcionalidad (cada vez menos atendidas) a otras menores, como las de las listas electorales (que aparecen con una cierta recurrencia). El debate sobre la reforma no ha sido ciertamente ejemplar. En algunas ocasiones, las críticas a distintos aspectos del sistema electoral, cuando no las descalificaciones *in toto*, han resultado desmesuradas, y han carecido de las mínimas exigencias argumentativas. En otras, han solido establecerse relaciones causales que desbordan con creces las limitadas posibilidades de influencia del sistema electoral, se han ocultado celosamente las posibles propuestas alternativas y, cuando se han aducido, han demostrado un considerable

(11) Por ejemplo, entre los objetivos incluidos en su preámbulo no aparecen la proporcionalidad ni otros valores semejantes (excepto para remitir a los términos literales establecidos en la Constitución). En cambio, el preámbulo equipara la democracia con la formación libre por el pueblo de la «*decisión mayoritaria* de los asuntos de Gobierno»; enfatiza la regulación constitucional de un mecanismo como el electoral, que «hace posible (...) la *alternancia* en el poder de las distintas opciones derivadas del pluralismo político de nuestra sociedad», y caracteriza a la propia Ley Orgánica como una norma que «articula el procedimiento de emanación de la *voluntad mayoritaria* del pueblo en las diversas instancias representativas». (La cursiva es mía.)

(12) Estos términos siguen los ya consagrados tras las obras de FINER (1975) y LIJPHART (1968).

desconocimiento de las cuestiones elementales de la técnica electoral. Y también ha sido frecuente la sustitución del debate sobre el sistema electoral *stricto sensu* por la denuncia retórica, el prejuicio sobre sus elementos y la desinformación sobre sus consecuencias (13). No le falta razón a Nohlen (1981b, 141) cuando observa más debilidades técnicas entre los estudiosos y especialistas que en la propia normativa electoral. Y tampoco a Santamaría (1994, 115) cuando señala que «la polémica [sobre el sistema electoral] ha presentado algunas (...) características peculiares. No se ha producido como respuesta a una situación de mal funcionamiento de las instituciones, no se ha promovido desde los círculos políticos ni desde los académicos, no se ha centrado en torno a los componentes básicos del sistema electoral. Ha sido protagonizada por algunos publicistas, ex políticos y todólogos [*sic*] que han centrado la discusión en torno a una cuestión secundaria, como el tipo de listas, que fue ampliamente debatida en Europa en las primeras décadas de nuestro siglo».

Sea como fuere, vale la pena discutir ahora algunas cuestiones planteadas por quienes desean modificar las reglas electorales, especialmente por quienes pretenden efectuar cambios radicales. De entrada, el caso español no parece contener ninguno de los supuestos de los países que han cambiado recientemente sus reglas electorales, como Italia o Japón (Norris, 1995). Ello no implica, de otra parte, la inmutabilidad de los sistemas electorales: se producen cambios, desde luego, pero sólo afectan a elementos relativamente menores. Así ha ocurrido en los sistemas electorales europeos desde los años cuarenta. La tendencia general ha consistido en cambiar la fórmula electoral o el tamaño de las circunscripciones, y en ambos casos buscando una mayor proporcionalidad (Lijphart, 1995; Shugart, 1992). Junto a esta condición *necesaria*, podrían citarse otras *suficientes*. Se refieren, en primer lugar, a la preexistencia de un cierto acuerdo de las elites políticas (y, en mucha menor medida, de los expertos académicos) sobre los defectos de la representación y sobre su atribución a algún elemento del sistema electoral. En segundo lugar, se refieren a los costes de su cambio, expresados en términos de modificación de los textos constitucionales o legales afectados, o de las resistencias a vencer por quienes se consideran perjudicados, o de las reticencias a despejar frente a quienes desconfían de sus todavía no probados efectos positivos, o de las dificultades genéricas para llegar a acuerdos entre las elites partidistas y parlamentarias. A su vez, estas dificultades

(13) Entre los muchos ejemplos existentes, puede encontrarse un caso ilustrativo en el prólogo de Eduardo PUNSET a un libro de dos especialistas. Allí subraya PUNSET (1993, viii y ix) que «el impetu reformista lo apadrinan, sobre todo, sectores populares crecientemente hastiados de limitarse a refrendar, una vez cada cuatro años, una lista de candidatos al Congreso designados por la propia clase política. La otra fuente de contestación son la mayoría de los líderes de opinión, que han intuido la estrecha correlación que existe entre los fallos en los mecanismos de representación y el abuso de poder. (...) La situación española, en la que muy pocos deciden y en la que las preferencias de los órganos ejecutivos de los partidos políticos prevalecen sobre las de los ciudadanos, debería constituir un verdadero toque de alarma. (...) El sesgo en favor de gobiernos estables, en detrimento (...) del derecho de todo ciudadano a sentirse representado, se superpone a una tendencia histórica que está en la base del cuestionamiento generalizado de la manera de hacer política y de ejercer el poder».

dependen del clima de confrontación existente, del inevitable ventajismo coyuntural que aducirán algunas fuerzas políticas o del no menos inevitable oportunismo demagógico de que pueden hacer gala frente a las propuestas de sus rivales. Y, en tercer lugar, se refieren a la estrecha relación que debe demostrarse entre los objetivos que se persiguen y los aspectos que tratan de reformarse, en el doble sentido de que los elementos reformados consigan efectivamente esos objetivos y de que no introduzcan problemas nuevos, o distorsionen aún más los ya existentes. Se trataría, en definitiva, de evitar que se cumpla el dicho popular con respecto a los supuestos *remedios* que terminan siendo peores que los propios males que buscan aliviarse.

Por una combinación de distintas circunstancias, no parece que esas condiciones se den actualmente en España. No existe en realidad consenso sobre la necesidad de las reformas (si acaso, al contrario), ni sobre los aspectos supuestamente modificables, ni sobre las alternativas que podrían sustituirlos. Tampoco es fácil imaginar los medios para llegar a un acuerdo básico de todos los partidos parlamentarios sobre las reformas imprescindibles de la Constitución, en su caso. Y no parece, por lo demás, que los *climas de opinión* que se han dado antes de las elecciones de 1996, y que podrían reproducirse con facilidad, resulten los más adecuados para plantear un debate cuyos protagonistas deben exhibir dosis considerables de prudencia, rigor y moderación, así como mostrar talentos proclives a la discusión, la negociación y el acuerdo. Si las condiciones de estos *climas* son escasamente compatibles con procesos políticos, lo son menos aún cuando la mayoría de los actores políticos parece preferir estrategias de confrontación maximalista: esas estrategias desnaturalizan cualquier tipo de diagnóstico, desvirtúan cualquier tipo de iniciativa y desautorizan cualquier tipo de propuesta.

Los criterios que subyacen en los dos bloques que concentran las más numerosas propuestas de cambios afectan a la desproporcionalidad para los partidos en el reparto de los escaños y la constricción para los votantes a causa de las listas electorales (14). La primera cuestión exige plantear de entrada una pregunta inescapable. ¿Qué problemas pretenden solventarse con una reforma electoral? Leyendo las iniciativas que suelen hacerse, la respuesta es que, en algunas ocasiones, demasiados; y, en otras, ninguno de los que entran bajo su campo de acción. La respuesta exige la opción por uno de los dos principios de representación existente, el mayoritario o el proporcional; una opción en la que confluyen numerosos factores, desde las predisposiciones culturales hasta los acuerdos de las elites, pasando naturalmente por los grandes objetivos que laten detrás de cada uno de ellos (Sartori, 1994, 53 ss.). En el caso español, los defensores de alguna variante de los sistemas mayoritarios clásicos se mueven por el momento en círculos muy reducidos. Y no sólo por las consecuencias negativas de la variante de voto limitado existente durante la Segunda República, una especie de *antimodelo* (así fue tenido por las elites políticas de la transición) que contribuyó decisivamente al fracaso y a la quiebra del régimen

(14) Para tratamientos más amplios, pueden verse los trabajos de VALLÉS (1986), CAPO (1990), MONTERO y VALLÉS (1992), SANTAMARÍA (1996) y BARAS y BOTELLA (1996).

republicano (Linz, 1978). El rendimiento positivo manifestado por el sistema electoral vigente para alcanzar los objetivos más importantes de los mecanismos mayoritarios ha debido también ejercer una considerable influencia. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con el problema general de la solidez y la duración de los Gobiernos, cuya base parlamentaria es ampliada por los efectos mayoritarios en estabilidad y tamaño a costa de reducir la representación de otras fuerzas políticas. El impacto combinado de las preferencias de los ciudadanos, de las dinámicas presidencialistas de los líderes partidistas y de los sesgos mayoritarios del sistema electoral ha producido, en todas las elecciones celebradas desde 1977, un *claro vencedor*, legitimado como tal en la percepción de los ciudadanos. Además, su estabilidad aparece reforzada por distintos mecanismos constitucionales, entre los que sobresalen la protección otorgada a los Gobiernos minoritarios y el carácter constructivo de la moción de censura.

Si se pretende robustecer aún más la eficiencia del sistema electoral en materia de designación y estabilidad de los Gobiernos, la solución pasaría por adoptar una fórmula electoral mayoritaria sobre la base de circunscripciones uninominales. Esta fue, durante algún tiempo, la opción de Alianza Popular bajo la presidencia de Manuel Fraga (AP, 1981). Y ésa parece también ser la aspiración de algunos mentores ideológicos del PP, y en menor medida la de ciertos dirigentes, en los años noventa (15). Dejando al margen la falta de apoyo de las elites partidistas a un hipotético sistema mayoritario, estas propuestas chocan al menos con dos obstáculos. Desde el punto de vista formal, se enfrentan con la necesidad de una reforma de la Constitución. Desde el punto de vista material, tienen aseguradas la máxima desproporcionalidad; pero no garantizan la formación de mayorías absolutas, dado que partidos políticos «locales» (o «no estatales», pero usualmente de ámbitos territoriales reducidos) pueden aprovecharse de la reforma y debilitar, en lugar de reforzar, las grandes mayorías que se persiguen. Esto no obstante, no cabe descartar en el futuro un incremento de propuestas que contribuyan a la formación, incluso artificial, de mayorías de gobierno. Como ha señalado Santamaría (1996, 242), ese incremento podría producirse si durante algún tiempo los partidos *vencedores* en las elecciones siguieran quedando lejos de la mayoría absoluta de escaños; si los partidos nacionalistas continuaran negándose sistemáticamente a formar parte de gobiernos de coalición, y si no llegara a surgir una nueva fuerza intermedia que desempeñara el papel de partido *bisagra* que ahora realizan los nacionalistas.

Por el contrario, ¿pretende garantizarse la representación parlamentaria de los partidos, enfatizar la proporcionalidad en la relación votos-escaños, eliminar las

(15) Por ejemplo, ALBERTO RUIZ-GALLARDÓN, presidente de la Comunidad de Madrid, ha venido defendiendo desde su discurso de investidura, en mayo de 1995, la conveniencia de un sistema electoral mayoritario (en *El País*, 9 de julio de 1996); y LUIS MARÍA ANSON ha justificado un «Necesario acuerdo de Estado» para, entre otras cosas, adoptar un sistema electoral mayoritario que evite la dependencia del Gobierno central de los apoyos de minorías nacionalistas (en *Ahc*, 12 de julio de 1996). De forma similar, GARCÍA TREVIJANO (1995, 296).

desigualdades generadas por el sistema electoral? Los defensores de estos objetivos, u otros similares que se derivan directamente de ellos, son más numerosos, y en cualquier caso han subrayado con más insistencia las disfunciones del escasamente proporcional sistema español. Su realización implicaría una revisión electoral de sentido opuesto a la antes examinada. Su contenido vendría cifrado en la restauración del principio de la proporcionalidad electoral, y ello en su doble expresión territorial y partidista. Como comentaremos en la próxima sección, ello conllevaría, desde el punto de vista territorial, la revisión del prorrateo electoral, es decir, el mecanismo de distribución de los escaños por circunscripciones. La asignación de un escaño como mínimo a cada circunscripción provincial y la ampliación del Congreso a los 400 diputados previstos como máximo en la Constitución reequilibraría la *ratio* electores/escaños, de una parte, y aumentaría algo más la magnitud de los distritos, de otra. En el mismo sentido, algunos partidos nacionalistas verían con agrado la sustitución de la provincia por la comunidad autónoma como circunscripción electoral, dotando a cada una de ellas de un número de diputados en mayor medida proporcional a su población respectiva; pero eso supondría modificar la Constitución, y dotar de una nueva significación a las comunidades. Al menos, de preferirse la continuidad de las provincias como circunscripciones, un mecanismo que incrementaría la proporcionalidad consistiría en el establecimiento de circunscripciones en dos niveles, de modo que se asigne a las comunidades (o se haga en el ámbito estatal) un número adicional de escaños para ser repartidos tras una primera distribución en cada uno de los distritos; pero es probable que esta propuesta implique asimismo modificaciones constitucionales.

Para los defensores de una mayor proporcionalidad, de otra parte, resultaría también necesario controlar las desviaciones de la proporcionalidad desde el ángulo partidista: perjudican notablemente a los partidos menores de cada distrito (y de forma especialmente intensa si cuenta con apoyos electorales esparcidos por todo el territorio nacional). Este tipo de proporcionalidad se vería incrementada si se sustituyera la fórmula D'Hondt por otra más proporcional, como la Sainte-Laguë modificada, por ejemplo, o alguna otra basada en el mecanismo de cocientes más elevados. Ahora bien, un sistema menos desproporcional traería como consecuencia un Parlamento más fragmentado. En esta circunstancia, ¿hasta qué punto se aceptarían los costes derivados para la formación de Gobiernos y la aplicación de sus políticas? Cabe recordar que, a finales de la década de los setenta, la sucesión de Gobiernos minoritarios de UCD estuvo acompañada por numerosas propuestas para conseguir la finalización de situaciones de debilidad institucional y de falta de apoyos parlamentarios. Y, más recientemente, las muchas *condenas* al caricaturizado *rodillo socialista* durante los años ochenta han dado paso sin solución de continuidad en los noventa a las críticas por los efectos negativos que los Gobiernos minoritarios del PSOE y del PP tienen sobre una difusa *governabilidad*. Tras esta experiencia, ¿en qué medida ha aumentado la previsiblemente débil *cultura de coalición* de las elites políticas?

Algunas respuestas provisionales a estas preguntas han subrayado, naturalmente, los problemas de *coalicionabilidad* existentes en el formato actual del sistema de partidos español. ¿Hasta qué punto se solucionarían o, por el contrario, se agravarían mediante una reforma que disminuya el peso de los dos primeros partidos y aumente el de los partidos menores de ámbito estatal? Debe tenerse en cuenta que si el acuerdo gubernamental entre esos dos primeros partidos (es decir, el PP y el PSOE) resulta impensable por tratarse de partidos competidores, el pacto de cualquiera de ellos con la tercera fuerza de ámbito nacional resulta similarmente inconcebible, al menos de momento: IU se encuentra muy distante ideológicamente del PP, y su competencia con el PSOE se nutre de planteamientos maximalistas. Por lo tanto, las únicas salidas posibles radicarían en la existencia de mayorías parlamentarias absolutas o casi-absolutas, o en el concurso de los partidos nacionalistas mediante diversas formas de gobiernos coalicionales o de apoyos parlamentarios a gobiernos minoritarios. Pero estas últimas son situaciones con dificultades añadidas a las ya habituales en la colaboración gubernamental entre partidos diferentes: la colaboración puede ser interpretada como un mero *intercambio* beneficioso sólo para las comunidades autónomas de los partidos nacionalistas, lo que a su vez podría generar dinámicas reivindicativas de contrapartidas incesantes por esos partidos, y reacciones de privación relativa por las restantes comunidades (Baras y Botella, 1996, 173). Por lo demás, esas situaciones subrayan también la excepcionalidad del caso español a este respecto: de las numerosas experiencias coalicionales o de colaboraciones parlamentarias conocidas en los países europeos, no existe prácticamente ninguna en que el apoyo decisivo esté en manos de *socios* que pertenezcan a un partido nacionalista. Las implicaciones para la competición partidista o la instrumentación de los recursos institucionales son obvias.

El segundo bloque de propuestas de cambio se inscribe en esta misma línea. Según se añade, un Parlamento más proporcional haría posible un mayor control parlamentario sobre el Gobierno; y ese mayor control se suele identificar también con una mayor libertad de acción de los diputados y senadores. El extremo contrario estaría constituido por la fiscalización excesiva que los aparatos de los partidos ejercen sobre la conducta de sus parlamentarios. De ahí las críticas a las listas cerradas y bloqueadas, así como las virtudes asociadas a la posibilidad de que los votantes señalen de algún modo a sus candidatos. Según suele repetirse, la reforma de la configuración actual de las listas electorales evitaría el alejamiento entre electores y elegidos, facilitaría una mayor personalización del mandato parlamentario, reforzaría la democracia interna de los partidos y mejoraría la calidad de los representantes parlamentarios (16). Pero también aquí las implicaciones de las propuestas de cambio pueden ser insuficientes, cuando no resultar excesivas (Santamaría, 1996). Para garantizar con alguna seguridad la eficacia de la personalización del mandato habría que dividir las provincias en circunscripciones uninominales, lo que,

(16) Pueden verse, entre otros, los trabajos de RAMÍREZ (1990), SINOVA y TUSELL (1990), JIMÉNEZ DE PARGA (1993) y MARTÍNEZ CUADRADO (1996).

al margen de otros problemas, supondría la generación de niveles máximos de desproporcionalidad. Y si se introduce en el sistema vigente algún tipo de voto de preferencia a los candidatos de una misma lista, es probable que los cambios terminen siendo escasos en el ámbito de las circunscripciones, e inapreciables con respecto al funcionamiento del Congreso de los Diputados (Montero y Gunther, 1994). La experiencia de sistemas electorales que permiten la expresión de preferencias dista de ser concluyente (Katz, 1986; Marsh, 1985). Parece existir un cierto acuerdo, de todas formas, en que tienden a fomentar diversas variantes de clientelismo y/o de neocaciquismo, y en que no resultan un contrapeso a la maquinaria directiva de los partidos, y mucho menos una alternativa a su disciplina parlamentaria.

Es posible que los españoles hayamos llegado tarde para disfrutar del funcionamiento eficaz de este mecanismo. Mientras que en la mayor parte de los países europeos las formas de expresión del voto se establecieron en los años veinte, el reciente nacimiento de la democracia española ha desarrollado una serie de factores del comportamiento electoral que limitan estructuralmente las posibilidades de selección de los candidatos en listas al menos no bloqueadas (17). Ello ha contribuido a que algunos argumentos del debate sobre las listas electorales aparezcan particularmente desenfocados, lleguen tarde o sean poco originales. Llama la atención, por ejemplo, la intensidad de los *males democráticos* atribuidos a la mera existencia de las listas cerradas y bloqueadas, mientras que las propuestas alternativas han brillado por su ausencia o pueden dar lugar a problemas hasta entonces inexistentes. Y es igualmente destacable la frecuencia con la que se vinculan las citadas listas a la ya clásica *crisis del Parlamento*, cuyas facetas dependen obviamente de un complejo proceso de transformaciones institucionales de mucho mayor alcance. En realidad, suele olvidarse que la forma de expresión del voto es la variable más *débil* de los sistemas electorales (Nohlen, 1983, 67), y que la denominada *ingeniería electoral* es un instrumento inapropiado para resolver disfunciones graves del sistema democrático (Santamaría, 1996, 260).

SOBRE ALGUNAS REFORMAS ESPECÍFICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Los argumentos críticos contenidos en la sección anterior no tratan de mantener intocado *sine die* la configuración vigente del sistema electoral. Por el contrario, pretenden contribuir a la inevitable discusión sobre la conveniencia de modificar su diseño general o/y algunos de sus principales elementos. Pero es éste un ejercicio

(17) Debe recordarse una vez más que el Senado permite al votante la máxima libertad a la hora de confeccionar su propia candidatura mediante una variante de *panachage*. Por distintas circunstancias, sin embargo, es evidente que esta forma de expresión del voto no marca ninguna diferencia con respecto al Congreso de los Diputados, que carece asimismo de relevancia alguna para el propio votante y que no genera efectos diferenciados para la composición de la Cámara. Puede verse MONTERO y GUNTHER (1994, 63 ss.).

que, para empezar, debe tener en cuenta la evaluación que hacen los actores partidistas del propio sistema electoral; y es evidente que esa evaluación no es frontalmente negativa para ninguno de los partidos más importantes, y que, si acaso, resulta claramente positiva en lo que hace a la mayoría de sus dimensiones básicas. Por lo que hace a la opinión pública, es asimismo notorio que no presenta síntomas consistentes de rechazo hacia las manifestaciones de desproporcionalidad, y que probablemente apoyaría la modificación de las listas electorales como una consecuencia indirecta de una moderada insatisfacción hacia el Parlamento o respecto a los parlamentarios. Pero las cuestiones técnicas de la regulación electoral admiten variaciones muy considerables, lo que amplía los márgenes de maniobra de las elites partidistas. Y tampoco parece que hayan cambiado radicalmente las condiciones políticas, estructurales e institucionales sobre las que nació y se ha desarrollado el sistema electoral: ninguna de las instituciones conectadas con él tiene problemas insolubles de funcionamiento, ni existen fuerzas políticas para las que el sistema suponga una barrera infranqueable en sus intentos de acceder al Parlamento, ni los ámbitos electorales o/y representativos están sufriendo crisis apreciables de legitimidad. Se explica así que las elites políticas sigan diagnosticando la buena *salud* relativa del sistema electoral. Pero no sólo, como se sugiere frecuentemente e ilustra el texto de Sartori que abría este artículo, por intereses políticos a corto plazo y fundados sólo en criterios ventajistas.

Este consenso sobre lo fundamental es compatible con desacuerdos menores respecto a elementos parciales del sistema electoral. El *disenso* controlado favorece la discusión sobre las posibles modificaciones del sistema electoral, pero siempre que se haga con conciencia plena de su limitada eficacia para todo lo que no sea corrección de aspectos específicos del sistema político. Ello limita el debate, pero no precluye sus efectos sobre planteamientos reformistas que combinen un diagnóstico acertado sobre el problema y un pronóstico razonable sobre sus costes. Estas condiciones no son obvias: los resultados de un análisis comparado han comprobado que muchos de los aspectos a los que se les atribuye un mayor número de consecuencias electorales no tienen, en realidad, demasiada importancia (Taagepera y Shugart, 1989, 229). Se trata de un hallazgo negativo, pero relevante. A diferencia de quienes afirman que, en materia de reglas electorales, las grandes reformas son imposibles de conseguir, mientras que las pequeñas nada aportan, tienen razón quienes señalan (por ejemplo, Nohlen, 1981a, 452), que sólo es cierta la primera parte de esa opinión. Las *pequeñas reformas* pueden mejorar algunos defectos de la representación política, siempre que se lleven a cabo respetando la adecuación estricta entre los objetivos que se persiguen y los aspectos que tratan de reformarse.

En esta última sección del artículo quiero discutir algunas de esas reformas, y pretendo hacerlo subrayando aspectos a los que en ocasiones no se les suele prestar demasiada atención. Las propuestas de reformas específicas abarcan de nuevo cuestiones relativas a la desproporcionalidad y a las listas electorales. Con respecto a las primeras, distinguiré entre las propuestas mínimas y otras que no lo son tanto, ya que implican la modificación de artículos de la Constitución. Y con respecto a las

segundas recogeré algunas propuestas concretas cuya consideración puede ser útil para ilustrar su inclusión en determinados ámbitos institucionales.

Propuestas «mínimas»: opciones y efectos

Las propuestas *mínimas* dirigidas a la reducción de la desproporcionalidad territorial y partidista son ya conocidas. Todas ellas comparten la modificación de la LOREG en lo que hace al número mínimo de escaños asignado a cada provincia (pasando de dos a uno), al tamaño del Congreso (aumentándolo hasta un máximo de 400 diputados) y a la fórmula electoral (escogiendo cualquier otra diferente a la D'Hondt dentro de la *familia* de fórmulas proporcionales). Su virtualidad incidiría positivamente en la variable fundamental de la magnitud de las circunscripciones y, en consecuencia, repercutiría también de forma positiva en el ajuste de la relación votos/escaños para todos los partidos, pero especialmente para los pequeños con apoyos electorales distribuidos por todo el territorio nacional. En contrapartida, los cambios podrían incrementar los niveles de fragmentación, tanto en lo que hace al menor peso parlamentario de los principales partidos, como en el incremento de partidos nacionalistas, regionalistas o/y provinciales. Es cierto que cabría establecer algún tipo de *barrera electoral* que dificulte la previsible mayor fragmentación; pero su eficacia dependería de la dureza de la cláusula de exclusión, algo difícilmente aceptable por las fuerzas políticas minoritarias que pueden contemplarla como un arma directamente dirigida contra sus intereses. Además, la mayor magnitud de las circunscripciones puede generar cambios en la dinámica del *voto útil*, que tendría un cierto impacto en la distribución de los escaños en distritos cuyo tamaño se ha agrandado. Y tampoco puede conocerse de antemano la incidencia de los cambios en el sistema de partidos, que es precisamente la variable que goza de mayor autonomía relativa con respecto al sistema electoral.

La comprobación empírica de estas propuestas ha solido llevarse a cabo mediante simulaciones de los resultados electorales de alguna convocatoria específica, que se recalculan sobre distintas fórmulas electorales y distribuciones de escaños. Aquí se recogen las conclusiones obtenidas con respecto a las elecciones legislativas de 1993, que tuvieron el doble interés de recuperar altos niveles de competitividad entre los dos principales partidos tras el predominio del PSOE en la década de los ochenta y de abrir así un nuevo período electoral. De esta forma, los resultados de 1993 se han comparado sobre los que hipotéticamente se habrían producido con otras fórmulas electorales (las de Sainte-Laguë o alguna variante de la de restos mayores), y con distintas combinaciones de tamaños de Congreso (350 ó 400) y de número de escaños mínimo (uno o dos) por circunscripción (18). Antes de considerar los cam-

(18) Existen ya muchos trabajos que recogen las distribuciones hipotéticas en escaños para los partidos utilizando diferentes combinaciones de las principales dimensiones del sistema electoral español;

bios producidos con respecto a los datos reales, debe tenerse en cuenta que las simulaciones son ante todo ejercicios estadísticos artificiales y que exigen, por lo tanto, moderación en quien las plantea y prudencia en quien maneja sus resultados. Y ello porque los datos electorales que sirven de base no es que no sean sólo *reales*, sino que tampoco son *puros*, puesto que ya han sufrido los efectos *psicológicos* por parte de unos votantes que los expresaron en unas determinadas condiciones estructurales. En consecuencia, no puede conocerse qué hubieran hecho esos mismos votantes si las condiciones del sistema electoral hubieran sido distintas, es decir, si hubieran operado con las variables que sirven precisamente de base al ejercicio de la simulación: la asignación mínima de escaños a las circunscripciones, la magnitud de los distritos, el tamaño del Congreso y la fórmula electoral.

En general, de la serie de simulaciones llevadas a cabo con las elecciones generales se deduce claramente que la fórmula que arroja mayores niveles de proporcionalidad es alguna variante de la de restos mayores; y es también, lógicamente, la que da lugar a niveles asimismo mayores de fragmentación, cuya posible reducción por medio de un aumento de la barrera legal (al 5 por 100, por ejemplo) en cada distrito no sería demasiado efectiva. También en todos los casos la proporcionalidad es mayor con la fórmula Sainte-Laguë modificada, mientras que la de D'Hondt ocupa siempre el otro extremo, es decir, el de la máxima desproporcionalidad. En las elecciones de los años ochenta, los efectos *mecánicos* comunes de esas simulaciones sobre la distribución de escaños a los partidos afectan fundamentalmente al PSOE, que vería siempre recortado su número de escaños. Y también afectan, pero en el sentido contrario, a IU. En cambio, los proporciones de escaños de los partidos regionalistas y nacionalistas no sufren cambios significativos. Por lo que hace a los partidos que se quedaron sin representación con la fórmula D'Hondt, sólo la de restos mayores les permite su entrada en el Congreso; pero en este caso debe recordarse nuevamente que estamos simulando unos efectos *mecánicos* con respecto a unos resultados electorales donde ya han tenido un impacto considerable los efectos *psicológicos* derivados de las constricciones habituales del sistema electoral.

Para las elecciones de 1993, los resultados son similares pese a la mayor competitividad entre los dos principales partidos (19). Así, y como puede comprobarse en la tabla 5, también en 1993 los mayores índices de desproporcionalidad en la relación votos/escaños se produjeron con la fórmula D'Hondt en todos los supuestos de distribución de escaños, pero especialmente, claro está, con la actualmente vigente. Ello quiere decir que la actual configuración del sistema electoral es la más desproporcional de las alternativas; y que la desproporcionalidad puede disminuirse con la simple modificación de la fórmula electoral, puesto que tanto la Sainte-Laguë como la de restos mayores arrojan índices menores incluso en el supuesto más

pueden verse, entre muchos otros, PALLARÉS (1981), RAMÍREZ (1990) y VIDAL (1995), que ha llevado a cabo una serie completa de simulaciones con seis elecciones generales.

(19) Los datos brutos de las simulaciones para esa consulta electoral pueden encontrarse en VIDAL (1995, 223 ss.).

desfavorable de distribución de escaños. En consecuencia, la reducción de la desproporcionalidad aumenta a medida que se pasa de la fórmula Sainte-Laguë a alguna variante de la de restos mayores, y sobre todo a medida que ese paso viene acompañado, primero, de una ampliación del Congreso a 400 diputados, y, segundo, del mínimo de un escaño por circunscripción.

TABLA 5. *Índices de desproporcionalidad en las elecciones generales de 1977, 1982 y 1993, según distintas fórmulas electorales y distribuciones de escaños (*)*

Fórmulas electorales	Distribuciones de escaños (**)			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>1977</i>				
D'Hondt	18,2	17,5	15,8	15,7
Sainte-Laguë	10,5	9,2	9,8	8,9
Restos mayores	9,1	7,9	8,7	8,4
<i>1982</i>				
D'Hondt	13,9	13,4	12,2	12,7
Sainte-Laguë	8,4	7,4	7,4	6,9
Restos mayores	7,3	6,2	5,7	5,6
<i>1993</i>				
D'Hondt	12,6	12,3	12,1	10,9
Sainte-Laguë	9,1	8,2	7,9	7,3
Restos mayores	6,9	6,2	6,1	5,6

(*) El índice es el de LOOSEMORE y HANBY (1971)

(**) Las distribuciones de escaños hacen referencia a la combinación de las variables del tamaño del Congreso de los Diputados (350 ó 400) y al número mínimo de escaños por circunscripción (dos o uno).

Fuente: VIDAL (1995, 190, 206 y 231).

El impacto de estos cambios en los porcentajes de escaños logrados por los partidos está reflejado en la tabla 6. El mantenimiento de la fórmula D'Hondt con los distintos tamaños del Congreso y de las circunscripciones no parece generar demasiados cambios: los apoyos parlamentarios de los partidos se modifican en cierta medida (disminución en el caso del PSOE y del PP, incremento en los de IU, CiU y PNV), pero no lo hacen excesivamente (alrededor de un punto porcentual como máximo). Ocurren mayores cambios cuando se consideran otras fórmulas electorales; unos cambios que, como cabía esperar, son más intensos a medida que se amplía la composición del Congreso y se aumenta el tamaño de las circunscripciones. La menor desproporcionalidad se produce con un Congreso de 400 diputados, un escaño como mínimo por provincia y alguna variante de la fórmula de restos mayores: a partir de los resultados de las elecciones generales, el PSOE habría conseguido el 41 por 100 de los escaños (en vez del 45,4) y el PP un 36,5 por 100 (en vez del 40,3). En cambio, IU hubiera visto crecer sus porcentajes hasta un 10,2 por 100 (desde un 5,1), mientras que los principales partidos nacionalistas mantendrían sus niveles de representación parlamentaria.

TABLA 6. *Diferencias en porcentajes de escaños de los principales partidos con arreglo a distintas fórmulas electorales y distribuciones de escaños en 1993 (*)*

Fórmulas electorales	Distribuciones de escaños (**)			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>D'Hondt</i>				
PSOE	45,4	0	-0,9	-1,1
PP	40,3	1,2	+0,4	-1,1
IU	5,1	+0,3	+0,2	+0,9
CiU	4,8	+0,6	+0,1	+0,7
PNV	1,4	+0,3	+0,1	+0,1
<i>Sainte-Laguë</i>				
PSOE	-2,8	-2,1	-3,4	-2,9
PP	-1,5	-3,2	-1,6	-2,6
IU	+2,3	+2,6	+3,1	+3,1
CiU	-0,2	+0,3	-0,6	-0,4
PNV	0	0	-0,2	-0,2
<i>Restos mayores</i>				
PSOE	-4,0	-4,0	-4,4	-4,4
PP	-2,6	-3,2	-3,3	-3,8
IU	+3,7	+4,0	+4,9	+5,1
CiU	-0,2	0	-0,1	+0,2
PNV	0	0	-0,2	+0,2

(*) Las diferencias de escaños están computados con los datos de los resultados actuales, recogidos en la parte superior de la primera columna de la izquierda, es decir, la señalada en negrita.

(**) Las distribuciones de escaños hacen referencia a la combinación de las variables del tamaño del Congreso de los Diputados (350 ó 400) y al número mínimo de escaños por circunscripción (dos o uno).

Fuente: Calculada sobre los datos de VIDAL (1995, 224-230).

Las consecuencias eventuales de estas modificaciones suponen niveles diferenciados de concentración del voto. De acuerdo con los datos de la tabla 7, los cambios en la fragmentación del voto son reducidos con el mantenimiento de la fórmula D'Hondt pese a la ampliación del tamaño del Congreso y la reducción del mínimo de escaños por provincia. Sin embargo, los cambios aparejados por la fórmula de restos mayores son ya significativos: afectan a todas las combinaciones de los apoyos parlamentarios de los tres partidos nacionales, así como de ellos y de los dos principales partidos nacionalistas. Esto hace que en esos hipotéticos Congresos se habría reforzado considerablemente la presencia de los pequeños partidos provinciales, regionalistas o/y nacionalistas: sin contar a CiU y al PNV, habrían pasado de los seis partidos y 10 escaños de 1993 a un supuesto máximo de diez grupos y 23 escaños. Se trata, pues, de un Congreso cuya fragmentación es ya relevante. La aplicación de la cláusula del 3 por 100, sin embargo, no cambiaría demasiado la situación: sólo habría afectado a la adjudicación de 6 escaños (uno para el PSOE, dos para el PP, uno para el CDS y dos para Los Verdes). Dado que el primer partido (el PSOE) conseguiría alrededor del 40,7 por 100 de los escaños y que CiU obtendría

sólo el 5 por 100, la formación de coaliciones mayoritarias exigiría la entrada de un elevado número de otras fuerzas regionalistas; el PNV, por ejemplo, que es el que mayor porcentaje relativo tiene, contaría sólo con un 1,2 por 100 de los escaños. También hubiera cabido, sobre el papel, la coalición del PSOE con IU (10,2 por 100 de escaños). También en este campo las distintas combinaciones de la fórmula Sainte-Laguë, en cualquiera de sus versiones (original o modificada), ocupan una situación intermedia entre la más desproporcional de la D'Hondt y la más proporcional de la de restos mayores.

TABLA 7. *Porcentajes de escaños acumulados por los partidos en las elecciones generales de 1993, según distintas fórmulas electorales y distribuciones de escaños*

Fórmulas electorales	Distribuciones de escaños (*)			
	350/2	350/1	400/2	400/1
<i>D'Hondt</i>				
PSOE	45,4	45,4	44,5	44,5
PSOE+PP	85,7	84,5	85,2	83,7
PSOE+PP+IU	90,8	89,9	90,4	89,7
PSOE+PP+IU+CiU+PNV	97,2	97,0	96,6	96,4
Resto	2,8 ^a	3,0 ^b	3,4 ^c	3,5 ^d
<i>Sainte-Laguë</i>				
PSOE	42,6	43,4	42,0	42,5
PSOE+PP	81,4	80,5	80,7	80,2
PSOE+PP+IU	88,8	88,2	88,9	88,4
PSOE+PP+IU+CiU+PNV	94,8	94,7	94,6	94,3
Resto	5,2 ^e	5,3 ^f	5,4 ^g	5,7 ^h
<i>Restos mayores</i>				
PSOE	41,1	41,4	41,0	41,0
PSOE+PP	78,8	78,5	78,0	77,5
PSOE+PP+IU	87,6	87,6	88,0	87,7
PSOE+PP+IU+CiU+PNV	93,6	93,8	93,9	93,9
Resto	6,4 ⁱ	6,2 ^j	6,1 ^k	6,1 ^l

(*) Las distribuciones de escaños hacen referencia a la combinación de las variables del tamaño del Congreso de los Diputados (350 ó 400) y al número mínimo de escaños por circunscripción (dos o uno).

^a Recoge a 6 partidos, con 10 escaños.

^b Recoge a 6 partidos, con 10 escaños.

^c Recoge a 7 partidos, con 13 escaños.

^d Recoge a 7 partidos, con 14 escaños.

^e Recoge a 9 partidos, con 18 escaños.

^f Recoge a 8 partidos, con 18 escaños.

^g Recoge a 9 partidos, con 21 escaños.

^h Recoge a 9 partidos, con 22 escaños.

ⁱ Recoge a 9 partidos, con 22 escaños.

^j Recoge a 9 partidos, con 21 escaños.

^k Recoge a 9 partidos, con 24 escaños.

^l Recoge a 10 partidos, con 23 escaños.

Fuente: Calculada sobre los datos de VIDAL (1995, 224-229).

Propuestas «intermedias»: niveles de circunscripción y «sistema sueco»

Ninguna de las posibles combinaciones anteriores afecta a la Constitución: todas ellas se mueven dentro de la discrecionalidad permitida al legislador por la LOREG. Su adopción, por lo tanto, depende únicamente de los límites del acuerdo político que marquen las elites políticas interesadas en modificar, y en la misma medida en que deseen hacerlo, los sesgos mayoritarios ocasionados por los principales elementos del sistema electoral. En cambio, las restantes iniciativas tendrían mayor alcance al implicar, en una interpretación cuando menos literal, una modificación del artículo 68.2 de la Constitución, que señala, para el Congreso de los Diputados, que «la circunscripción electoral es la provincia». Entre esas iniciativas estarían las que proponen el establecimiento de circunscripciones en dos niveles, de modo que habría dos fases para la atribución de escaños a los partidos. En la primera se llevaría a cabo la habitual distribución de escaños en el nivel de las circunscripciones provinciales, y en la segunda fase se otorgaría un número de escaños sobrantes mediante la aplicación de una fórmula electoral distinta en una circunscripción de un nivel territorial superior, que podría ser el conjunto del país o unidades territoriales algo inferiores (por ejemplo, las comunidades autónomas). Aunque suele ser caracterizado impropiamente como el *sistema sueco*, se trata de una variante del sistema proporcional que ha estado vigente desde los años cuarenta en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Islandia y (hasta los primeros años noventa) Italia; a lo largo de este período fue adoptado por otros cuatro países: Grecia, Malta, Noruega y, naturalmente, Suecia (Lijphart, 1995, 74-76) (20). Su atractivo reside en la combinación de ventajas que ofrece *a priori*: un cierto contacto entre los electores y los representantes en las circunscripciones del nivel inferior, por ser generalmente de magnitud reducida, y una mayor proporcionalidad en la atribución de escaños en el segundo nivel, por tratarse preferentemente del ámbito estatal. Así ocurre en casi todos los casos, bien que algunos (como Austria, Bélgica y Grecia) cuenten con más de un distrito en el nivel superior, y unos pocos (como Austria y, hasta 1992, Italia) tengan distritos de gran magnitud en el nivel inferior. Dadas sus características, la fórmula electoral más empleada para la distribución de escaños en el nivel superior es la de D'Hondt, mientras que para la del inferior se acude a una cierta variedad de fórmulas, pero siempre más propicias a la proporcionalidad que la de D'Hondt. Una ventaja adicional de esta variante es que reduce la eliminación de las desviaciones en la relación población/escaños, puesto que la existencia de escaños a distribuir en el nivel superior permite la adjudicación de escaños a los distritos del nivel inferior de acuerdo con una mayor proporcionalidad. Por el contrario, su principal inconveniente radica en una cierta complejidad, derivada de la misma existencia de los dos niveles, de la concurrencia de criterios territoriales diferentes para cada uno de ellos

(20) Para dos descripciones del sistema electoral sueco tras la reforma de 1971 pueden verse NOHLEN (1981a, 442-449) y CORRADO (1987, 23 ss.).

(en el supuesto de que existan varios en el superior) y de la diversidad relativa de criterios de adjudicación (Bosch, 1995, 13).

En el caso español, el establecimiento de los dos niveles de circunscripción podría tener, para algunos, una ventaja adicional: si el nivel superior coincidiera con el de las comunidades autónomas, se facilitaría el reflejo electoral de la estructura política del Estado de las autonomías. Claro que esa supuesta ventaja podría ser considerada, desde otro punto de vista, un inconveniente, ya que el Congreso de los Diputados no viene obligado a recoger la estructuración autonómica en su configuración institucional; y un inconveniente además innecesario, ya que se solaparía con la existencia del Senado como Cámara de representación territorial. En todo caso, esa ventaja parece contrarrestarse por un mapa autonómico compuesto por siete comunidades uniprovinciales, y por otras cinco que cuentan sólo con dos o tres provincias. Además, el objetivo de lograr un mayor conocimiento de los representantes resultará probablemente incumplido: los niveles de conocimiento de los diputados son en la actualidad especialmente bajos en los distritos más reducidos, precisamente en aquellos donde cabría esperar lo contrario (Montero y Gunther, 1994, 49-51). Pero queda el objetivo de la mayor proporcionalidad; un objetivo que favorecería especialmente a los partidos que ocupan usualmente la tercera o cuarta posición en los distritos, ya que la agregación de restos de los votos podría compensarse suficientemente en el segundo nivel. Ahora bien, se trata de un objetivo que por sí solo podría conseguirse mediante otros mecanismos, y evitar así las dificultades que se hallarían para hacerla efectiva, ya que, para empezar, requeriría posiblemente una reforma de la Constitución. La fórmula del artículo 68.2 del texto constitucional dificulta la interpretación de que la comunidad autónoma correspondiente o el conjunto del país *no* sean en realidad *una* circunscripción, y que *no* funcionen además como tales, en la segunda fase de la atribución de escaños. Pese a ello, es también cierto que la reforma no implicaría modificaciones especialmente complejas. Cuestión distinta es la previsible dificultad para lograr el necesario consenso de las fuerzas políticas o/y parlamentarias. Aunque se acepte la lógica de la distribución de escaños, tanto la presencia de la variable autonómica (si se establecieran en las comunidades las circunscripciones del nivel superior) como su ausencia (si se adoptara otra distribución territorial, como por ejemplo la del propio ámbito estatal) generarían probablemente recelos sobre la incertidumbre de los resultados o reticencias sobre efectos no deseados.

Propuestas «máximas»: sufragio personalizado y «sistema alemán»

Como ya se ha dicho, las críticas a la forma actual de expresión del voto rara vez han venido acompañadas de alguna sugerencia específica que fuera más allá de una simplista exigencia de *abrir las listas*. Por eso ha sido tan frecuente que, tras las críticas, el siguiente paso haya consistido en proponer con similar simplismo el denominado *sistema mixto alemán*. El aspecto que concita las mayores simpatías

radica en la concesión al elector de dos *papeletas*, como suele especificarse erróneamente, o de dos votos: mediante el primero vota en circunscripciones uninominales para la elección directa de un candidato mediante mayoría relativa, y mediante el segundo vota a una lista cerrada y bloqueada de un partido en el nivel federal mediante una fórmula proporcional. De este modo, se combinaría a la perfección *lo mejor* de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, y se tendrían asegurados a la vez los beneficios de las relaciones personalizadas con los candidatos propias que se atribuyen a las fórmulas de mayoría simple y las ventajas de una representación proporcional a la fuerza de los partidos que caracteriza a las fórmulas proporcionales. Esta combinación ha dotado de una peculiar fascinación al sistema electoral alemán, que ha sido considerado como un auténtico modelo por numerosos expertos y políticos, y que ha sido el principal criterio orientador en las reformas electorales de algunos países no europeos (Nohlen, 1993, 399-400).

La normativa electoral alemana define al sistema electoral, en efecto, como un tipo de «*sufragio proporcional personalizado*». Más que pertenecer a la inexistente categoría de los sistemas *mixtos* (como suele decirse, «mitad mayoritario, mitad proporcional»), es en realidad un sistema proporcional que integra algunos conceptos y elementos que originalmente forman parte del sistema mayoritario. Y su principal característica a este respecto es que se trata de un sistema con una elevada proporcionalidad entre votos y escaños que pretende facilitar la relación entre los electores y los representantes mediante un gran número de circunscripciones uninominales, las cuales, sin embargo, carecen prácticamente de efecto distorsionador sobre la relación votos-escaños (Nohlen, 1993, 399). Dicho aún de otro modo, es un sistema que intenta combinar el principio decisorio de la elección mayoritaria con el modelo representativo de la elección proporcional (Nohlen, 1981a, 520) (21). Por lo tanto, el alemán es un sistema *mixto* sólo en términos de criterios de voto, pero no en términos de resultados, que son completamente proporcionales para el conjunto del *Bundestag* (Sartori, 1994, 74) (22).

Ahora bien, el efecto de la dimensión *personalizada* del sistema alemán es menos relevante de lo que tiende a creerse. Nohlen (1994, 14) señala que se mueve sobre todo en el plano psicológico más que en el efectivo, puesto que la opción de los votantes por los candidatos suele estar guiada por criterios de proximidad partidista. Como ha resumido Santamaría (1994, 123), el sistema alemán no produce dos tipos de parlamentarios según deban sus elección al primer o segundo voto, ni los electores perciben diferencias sustanciales entre ellos. Y el dato de que en más de nueve de cada diez casos los dos votos se dirijan al mismo partido se complementa con el

(21) Para descripciones útiles del funcionamiento del sistema alemán, pueden verse NICOLÁS (1977), NOHLEN (1981a, 519 ss.) y KAASE (1984).

(22) En realidad, un sistema auténticamente mixto es el italiano que se adoptó en 1993, ya que combina un 75 por 100 de diputados elegidos en circunscripciones uninominales con un 25 por 100 de diputados elegidos por mecanismos proporcionales. Los nuevos sistemas electorales de Japón y Rusia siguen la misma lógica, aunque dividiendo a sus diputados por mitades entre ambos procedimientos.

hecho de que para la minoría que divide su voto suele funcionar, como señala Gordon Smith (23), una especie de «fino toque de sofisticación basado en la ignorancia». De modo que, en contra de lo que suele afirmarse (a modo de ejemplo, por Jiménez de Parga [1993, 62]), ni los niveles de conocimiento de los candidatos individuales son una condición necesaria para los diputados elegidos en circunscripciones uninominales, ni los criterios partidistas son aplicados exclusivamente a los candidatos incluidos en las listas de los *Länder*. De hecho, la dimensión *personalizada* en la representación proporcional alemana posee más vigencia en el plano de las intenciones que en el de la realidad (Santamaría, 1996, 259).

En cualquier caso, cabe preguntarse por la relación existente entre, de un lado, la propuesta de adopción de todo un sistema electoral de nueva planta, y tan complejo además como el alemán, y, de otro, el intento de solución un problema tan específico como el de las listas electorales. ¿No resulta una relación un tanto desmesurada? Como ha añadido gráficamente Santamaría (1994, 124), la relación entre el problema y la solución equivale a «recomendar que se cambie el bloque de un motor porque no funciona una bujía o incluso porque eso es lo que uno sospecha sin poderlo probar. Los cambios de un sistema electoral a otro sólo tienen sentido cuando hay algo que funciona realmente mal o incluso no funciona y existe la razonable certeza de que la causa del problema o, al menos, una de las principales causas está en el sistema electoral». Ya se ha dicho que, con las salvedades parciales y limitadas de Grecia y Francia, la estabilidad de los sistemas electorales sólo se ha visto interrumpida por circunstancias excepcionales en la inestabilidad del propio sistema político; al margen de estas situaciones excepcionales, las reglas electorales han gozado de una *extraordinaria continuidad*, que ha sido especialmente acusada en lo que hace al *principio de representación*. Precisamente por serlo, los principios de representación mayoritarios o proporcionales generan procesos de ajuste con orientaciones, creencias, valores e incluso cierto tipo de tradiciones, todos los cuales pueden también adquirir distintos grados de enraizamiento social. De ahí que el cambio del sistema electoral pase por experiencias históricas dramáticas (como la llegada de la V República francesa), o venga acompañado de reorientaciones profundas en los valores políticos fundamentales de una sociedad (como ha ocurrido recientemente en Nueva Zelanda) o por una mezcla de ambos fenómenos (como está pasando en Italia desde principios de la década de los noventa) (Nohlen, 1994, 11; Dunleavy y Margetts, 1995).

Dejando al margen los difusos y mal definidos contornos del problema representado por las listas electorales españolas, la mera pretensión de contribuir a su solución mediante el establecimiento *in toto* de un nuevo sistema, con dimensiones, reglas y procedimientos completamente distintos, resulta tan desproporcionada como probablemente irreal. Además, la dificultad de la *importación* del sistema alemán se vería agravada por la necesaria reforma de la Constitución. Y si en el caso de la

(23) Citado en SANTAMARÍA (1996, 258).

eventual adopción de distintos niveles de circunscripción, que analizamos anteriormente, habría que modificar cuando menos el artículo 68.2, en este caso resultarían probablemente afectados los artículos 68.2 y 68.3: este último exige «que la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional». Uno de sus defensores, Jiménez de Parga (1993, 62), estima que «la fórmula germánica está configurada con criterios de representación proporcional, y encaja perfectamente (...) en el marco del artículo 68.3 de la Constitución española». Pero parece más difícil encajar en la estructura provincial de las circunscripciones del artículo 68.2, ya que impediría la ajustada proporcionalidad en la relación votos/escaños que está en la base del sistema alemán. En todo caso, la creación de las circunscripciones uninominales chocaría frontalmente con el tenor del artículo 68.3, que exige la representación proporcional en *cada* circunscripción provincial (Baras y Botella, 1996, 180). Pero el primer voto del sistema alemán se lleva a cabo en circunscripciones uninominales y se computa por la fórmula de la mayoría relativa. Obviamente, este mandato contradice tanto la lógica como la implantación efectiva del sistema alemán, basado en la combinación de la fórmula de mayoría relativa de las circunscripciones uninominales y de la fórmula (muy) proporcional de restos mayores-Hare computada en el nivel federal. Y si el obligado consenso sobre las nuevas reglas y sobre la reforma de la Constitución podría ser difícil de alcanzar para la modificación de los distintos niveles de circunscripción, su logro parece todavía más improbable en lo que hace a la incorporación de esta, más que reforma, completa sustitución del sistema electoral: a los cambios en el texto constitucional habría que añadir un conjunto radicalmente modificado de reglas electorales.

Listas electorales «abiertas»: una propuesta experimental

En la línea de las *pequeñas reformas* antes mencionadas, quizá pueda acordarse que sea más razonable centrarse en la modificación de las listas electorales. Si se produjera previamente el necesario consenso, esta estrategia presenta varias ventajas. En primer lugar, *parece* existir un acuerdo general sobre la *conveniencia*, al menos, de *pensar* en el cambio de su configuración actual como listas cerradas, completas y bloqueadas. En segundo lugar, ese cambio puede plantearse sin necesidad de quedar vinculado al de las restantes variables del sistema electoral. En tercer lugar, las elites partidistas disponen de un margen de maniobra extraordinariamente grande, como se deduce de las muchas posibilidades de expresión de voto contenidas en los modelos europeos. Finalmente, los países europeos contienen también un amplio elenco de evidencias empíricas sobre la utilización efectiva de las listas y sobre sus efectos en la selección de los candidatos. Todo lo cual significa que el campo de acción para la reforma de las listas es tan amplio como está indeterminado, y que su propuesta puede cumplir cuando menos un papel simbólico revelante siempre que no se presente como una panacea para la solución de los muchos problemas existentes en los mecanismos de la representación política de las democracias contemporá-

neas. Y para ello deben tenerse en cuenta asimismo los posibles *costes* que una modificación de las listas podría acarrear. En muchos países europeos existen mecanismos de expresión del voto cuya *apertura* o *desbloqueo* se hace con tantas precauciones y cautelas como para dejar sin efecto, de hecho, las posibilidades de selección concedidas al elector. Pero en otros han podido detectarse problemas de faccionalismo en el interior de ciertos partidos, que sufren presiones centrifugas o/y procesos combinados de clientelismo, caciquismo y corrupción a causa de los mecanismos de expresión del voto (Baras y Botella, 1996, 178-179). Aunque no sea el único, un buen ejemplo está constituido por el caso italiano, que ha abandonado definitivamente la institución del voto de preferencia tras limitarlo primero y prohibirlo después (Pasquino, 1993).

A mi juicio, una propuesta *prudente* de modificación de las listas electorales habría de recomendar la comprobación experimental de los efectos de su *desbloqueo* (más que de su *apertura*, ya existente en las listas del Senado) en ámbitos institucionales menos relevantes que los del Congreso de los Diputados. En el caso español, la pluralidad de niveles institucionales de representación política ofrece distintos supuestos para conocer el funcionamiento que unas listas de distinto formato tendrían tanto entre los electores como sobre los partidos. La comprobación podría hacerse en al menos dos ámbitos: los Parlamentos autonómicos y (la representación española en) el Parlamento Europeo. Con respecto a los primeros, en los últimos años se han producido distintas iniciativas, entre las que la más importante ha sido formulada por el presidente de la Comunidad de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón. En el supuesto (por el momento, improbable) de que cristalicen en la legislación electoral autonómica, las configuraciones resultantes pueden proporcionar datos significativos sobre su grado de utilización por los votantes y sobre su incidencia en los partidos a la hora de seleccionar a los candidatos, confeccionar las candidaturas, planificar la estrategia electoral, preparar la campaña y ofertar a los electores la doble posibilidad de votar por una lista de candidatos partidistas y de seleccionar entre algunos de ellos (24).

Una segunda opción consistiría en la implantación de alguna variante de voto preferencial en las listas para las elecciones al Parlamento Europeo. Se trata de una posibilidad no excluyente con la anterior. Puesto que el Congreso de los Diputados es competente para aprobar las condiciones del sistema electoral para el Parlamento Europeo (al menos, hasta que no se apruebe, si llega alguna vez a hacerse, la legislación electoral uniforme por parte del propio Parlamento Europeo [Bardi, 1988]), su iniciativa al respecto podría tener una *interpretación* positiva por lo que tiene de ampliación de las posibilidades de selección del votante. Además, las propias condiciones de las elecciones europeas facilitan la relativa *inocuidad* de los efectos de los votos preferenciales entre los electores y sobre los partidos: recuérdese que carecen de consecuencias institucionales directas y que por ello son las elección-

(24) Para una propuesta similar en las elecciones locales y autonómicas, puede verse SARTORIUS (1996, 123-124).

nes de «segundo orden» por antonomasia (Van der Eijk, Franklin y Marsh, 1996). Y tampoco parece que los partidos se preocupen excesivamente por la posibilidad de que su única lista electoral, asegurada como tiene un número de escaños relativamente ajustado al porcentaje de votos obtenidos, sufra alteraciones en el orden de los candidatos. Unos candidatos, además, que tampoco padecerían consecuencias negativas para su prestigio por el hecho de que salgan elegidos en una posición distinta a la que estaban situados en la lista original; y si finalmente no salen a causa de los votos de preferencia, no es probable que su carrera política quede *arruinada* para el futuro, dada la tendencia a colocar en los lugares principales de las listas para el Parlamento Europeo a candidatos que ya suelen ocupar puestos representativos de relevancia en la política nacional o autonómica.

Puede tener interés completar esta propuesta mediante la ilustración del funcionamiento de algún tipo de voto de preferencia sugerido excepcionalmente entre los críticos de las listas cerradas y bloqueadas. Para ello he acudido al presentado por Ramírez (1991, 78 ss.), consistente en conceder al elector la oportunidad de seleccionar a un candidato en las circunscripciones pequeñas, dos en las medianas y tres en las grandes, lo que se completaría con un mecanismo de agregación de los votos de preferencia y de las listas electorales. Su criterio general trata de conjugar, de una parte, la libertad de los *selectores* mediante la posibilidad de señalar positivamente a uno o varios candidatos en la lista de partido que se vota y, de otra, la facultad de los partidos de relacionar jerárquicamente en las correspondientes listas a sus candidatos según su propio orden de prioridades. Supongamos, por ejemplo, que en una circunscripción de nueve escaños un partido haya logrado cuatro escaños, y que la distribución de las preferencias recibidas por sus candidatos sea la que se recoge en la tabla 8a. ¿Cómo podría efectuarse la asignación de los cuatro escaños a la lista del partido? En la tabla 8b he resumido dos mecanismos apuntados por Ramírez (1991, 80-81) en función de la distribución de preferencias de la anterior tabla 8a. En el primer supuesto se ha seguido el orden sucesivo para el primer candidato de la lista (*L*), seguido por el que tenga más votos de preferencia (*Vp*), seguido por el segundo candidato de la lista, y seguido por el segundo candidato con más votos de preferencia. Lógicamente, si hubiera más escaños podría seguirse con ese mismo orden *L-Vp-L-Vp*. Este criterio corresponde a una combinación que prima en alguna medida las preferencias del partido sobre las específicas de los electores. Pero podrían pensarse otras combinaciones alternativas (25). Una de ellas consistiría en exigir una proporción mínima de votos a los candidatos que son asignados por su orden en la lista: por ejemplo, superar la media de las preferencias de los candidatos pendientes de obtener escaño. Así se recoge en el segundo supuesto de la tabla 8b, para un número medio de preferencias de 21.000 votos para los nueve candidatos y un orden de asignación, similar al del primer supuesto, cifrado en *L-Vp-L-Vp-L-Vp-L-Vp*.

(25) Por ejemplo, y como señala el mismo RAMÍREZ (1991, 81), la de *Vp-L-Vp-L-Vp-L-Vp-L*, etc., o la de *L-Vp-Vp-L-Vp-L-Vp-L*, etc.

TABLA 8a. *Distribución hipotética de votos de preferencia expresados en una circunscripción a la lista de un partido*

Candidato	Votos de preferencia
1.º	25.000
2.º	10.000
3.º	33.000
4.º	17.000
5.º	15.000
6.º	38.000
7.º	25.000
8.º	12.000
9.º	14.000

Fuente: RAMÍREZ (1991, 80)

TABLA 8b. *Dos supuestos de asignación de escaños a los candidatos de una lista combinando orden y votos de preferencia (*)*

Supuestos	Asignación de escaños		
<i>Primero</i>	Primer escaño	Para el primer candidato de la lista	El 1.º [de la tabla 8a]
	Segundo escaño	Para el que cuente con más votos de preferencia	El 6.º
	Tercer escaño	Para el primer candidato no elegido de la lista	El 2.º
	Cuarto escaño	Para el candidato con más votos de los que restan	El 3.º
<i>Segundo</i> [Número medio de votos de preferencia de los nueve candidatos: 21.000]	Primer escaño	Para el candidato que supere el número medio de votos de preferencia [L]	El 1.º
	Segundo escaño	Para el candidato con más votos de preferencia de los restantes [Vp]	El 6.º
	Tercer escaño	Por el primer candidato no elegido que supera la media [L]	El 3.º
	Cuarto escaño	Para el candidato con más votos de preferencia de los restantes [Vp]	El 7.º
[Número medio de votos de preferencia de los candidatos no elegidos: 18.000]			

(*) En ambos supuestos, el partido ha logrado cuatro escaños de un total de nueve existentes en la circunscripción.

Fuente: RAMÍREZ (1991, 81).

CONCLUSIONES

Creado en 1977, el sistema electoral se ha convertido ya en el más duradero de la historia electoral española. Ha sido también, a mi juicio, el más eficiente, bien que a lo largo del tiempo transcurrido hayan ido apareciendo distintas corrientes críticas de sus efectos y diferentes propuestas de reforma de sus dimensiones constitutivas. En este artículo se han examinado los rendimientos del sistema electoral, los criterios subyacentes en aquellas apreciaciones críticas y las implicaciones de esas propuestas alternativas. Al cabo, la dificultad no reside tanto en la variedad de opciones existentes, sino en las razones para cambiar y en los costes de las modificaciones. Los cambios efectuados en la mayor parte de los países europeos desde los años cincuenta han solido contar con tres elementos básicos: primero, existían acuerdos entre las elites partidistas y parlamentarias tanto sobre el *problema* de la desproporcionalidad como sobre su *solución* mediante la reforma adoptada; segundo, se ha preferido siempre una estrategia gradualista a otra maximalista en los objetivos y procedimientos seguidos; y, tercero, los protagonistas compartían formas de hacer política muy alejadas de los discursos mayoritarios.

La traducción de estas características al caso español resulta, al menos en los momentos actuales, bien diferente. De una parte, la desproporcionalidad *no* parece ser un problema para ninguno de las principales fuerzas parlamentarias, excepto para IU; pero IU no ha hecho obviamente de la desproporción votos/escaños que le afecta una cuestión de principio con respecto a su integración en el sistema de partidos y su participación en los ámbitos parlamentarios. De otra parte, la desproporcionalidad tampoco ha sido aducida por algún partido minoritario como la razón para ser una fuerza extraparlamentaria, convirtiendo a esta exclusión en un criterio desnaturalizador del sistema electoral y deslegitimador de la composición del Congreso de los Diputados: en realidad, no hay partidos *relevantes* que se queden fuera de él a causa de los sesgos mayoritarios del sistema electoral. Y tampoco las mayorías parlamentarias arrojadas tras cada una de las elecciones han supuesto problemas de legitimidad a la hora de gobernar (sino, obviamente, todo lo contrario, incluso para los partidos de la oposición), ni las desviaciones en escaños de las relaciones votos/escaños han sido contestadas por ninguno de los contendientes.

Ahora bien, el hecho de que los rendimientos del sistema electoral español hayan sido evaluados positivamente por actores políticos y expertos académicos no predetermina que lo sigan siendo en el inmediato futuro. Como es obvio, nada hay en el sistema electoral que asegure que su razonablemente satisfactorio funcionamiento manifestado hasta ahora continúe en el futuro. Es probable que la configuración actual de las listas electorales siga generando en algunos sectores una cierta insatisfacción, asociada a evaluaciones críticas de los partidos, el Parlamento o los parlamentarios. Pero no debe olvidarse que la forma de expresión del voto es una de las variables más débiles del sistema electoral. Y si se vincula de algún modo la expresión del voto en listas cerradas y bloqueadas a la existencia de una cierta desafección democrática, debe tenerse en cuenta que, además de tratarse de una

relación causal sumamente discutible, la denominada *ingeniería electoral* ha mostrado con creces estar definitivamente mal equipada para afrontar ese tipo de problemas.

Mayor importancia pueden revestir los efectos del sistema electoral sobre las mayorías parlamentarias, así como sobre sus relaciones con la formación y estabilidad de los gobiernos. Hasta el momento, las propuestas de reforma más fundamentadas se integraban sin dificultad en el diseño general del sistema electoral por suponer sólo cambios menores en sus elementos constitutivos; por ejemplo, para reducir las desviaciones en el reparto de escaños entre las circunscripciones, o los sesgos desproporcionales en la asignación de escaños entre los partidos. Tras las elecciones de los años noventa, sin embargo, el acuerdo implícito existente en la aceptación de la desproporcionalidad por la compensación derivada de mayorías *suficientes* puede romperse si fallara uno de los términos de la ecuación. Es decir, si se agravasen las condiciones actuales de gobiernos minoritarios que son incapaces de coligarse con partidos menores y que se basan en los apoyos parlamentarios de partidos nacionalistas o regionalistas. Pese a la autonomía relativa del sistema de partidos con respecto al sistema electoral, esta situación, que afectaría a uno de los supuestos básicos de la denominada *governabilidad*, podría contribuir a una reconsideración del sistema electoral. Pero entonces la discusión sobre su proporcionalidad, por no decir nada sobre sus formas de expresión del voto, quedaría postergada ante la búsqueda de mecanismos que arrojen mayorías estables y a ser posible absolutas. Es probable entonces que la fascinación producida por la capacidad integradora del modelo proporcional alemán deje paso, como por lo demás está ya ocurriendo en otros países, a la invocación de la artificial eficacia del modelo mayoritario a dos vueltas francés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AP [Alianza Popular]: *Soluciones para una década. Libro Blanco de Alianza Popular*, A.G.E., Madrid, 1981.
- BARAS, MONSERRAT, y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996.
- BARDI, LUCIANO: «Voto di preferenza e competizione intra-partitica nelle elezioni europee. Prospettive per una armonizzazione della legge europea», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 18, 1988, págs. 105-135.
- BLAIS, ANDRÉ: «The debate over electoral systems», *International Political Science Review*, 12, 1991, págs. 239-260.
- BLAIS, A., y R. K. CARTY: «The psychological impact of electoral laws: measuring Duverger's elusive factor», *British Journal of Political Science*, 21, 1991, págs. 79-93.
- BOSCH, AGUSTÍ: *El sistema electoral*, Manuscrito, 1995.
- CACIAGLI, MARIO: «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», págs. 505-551, en ALBERTO PREDIERI y EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, eds.: *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980.
- «El sistema electoral de las Cortes Generales: normas constitucionales y rendimiento político», *Anuario de Derecho Público y Estudios Políticos* 2, 1989-1990, págs. 353-364.

- «Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari», págs. 129-154 en ORESTE MASSARI y GIANFRANCO PASQUINO, eds.: *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CAPO, JORDI: «To reform the electoral system in Spain?», págs. 403-422, en SERGE NOIRET, ed.: *Political strategies and electoral reforms: origins of voting systems in Europe in the 19th and 20th centuries*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1990.
- COLOMER, JOSEP M.: *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Anagrama, Barcelona, 1990.
- CORRADO, SEBASTIANO: *Elezioni e partiti. Assetti istituzionali, partiti politici, sistemi e risultati elettorali dal 1945 ad oggi in Svezia, Norvegia, Islanda, Finlandia, Austria, Svizzera, S. Marino, Malta, Grecia, Spagna, Portogallo, Andorra, Lichenstein e Monaco*, Iannua, Roma, 1987.
- DUNLEAVY, PATRICK, y HELEN MARGEITS: «Understanding the dynamics of electoral reform», *International Political Science Review*, 16, 1995, págs. 9-29.
- FINER, SAMUEL E.: *Adversary politics and electoral reform*, Clive Wigram, Londres, 1975.
- GALLAGHER, MICHAEL: «Proportionality, disproportionality and electoral systems», *Electoral Studies*, 10, 1991, págs. 33-51.
- GARCÍA-ATANCE, MARÍA VICTORIA: «Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo», *Revista de Derecho Político*, 25, 1987, págs. 271-291.
- GARCÍA TREVIJANO, ANTONIO: *El discurso de la república*, Temas de Hoy, Madrid, 1995.
- GUNTHER, RICHARD: «Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 47, 1989, págs. 73-106.
- JIMÉNEZ DE PARGA, MANUEL: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia?*, Alianza, Madrid, 1993.
- KAASE, MAX: «Personalized proportional representation. The model of the west german electoral system», págs. 155-164, en AREND LIPHART y BERNARD GROFMAN, eds.: *Choosing an electoral system*, Praeger, Nueva York, 1984.
- KATZ, RICHARD S.: «Intraparty preference voting», págs. 85-103, en BERNARD GROFMAN y AREND LIPHART, eds.: *Electoral laws and their political consequences*, Agathon Press, Nueva York, 1986.
- LIPHART, AREND: *The politics of accommodation: pluralism and democracy in The Netherlands*, University of California Press, Berkeley, 1968.
- «Degrees of proportionality of proportional representation formulas», págs. 170-179, en BERNARD GROFMAN y A. LIPHART, eds.: *Electoral laws and their political consequences*, Agathon Press, Nueva York, 1986.
- *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- LINZ, JUAN J.: «From great hopes to civil war: the breakdown of democracy in Spain», págs. 142-215, en J. J. LINZ y ALFRED STEPAN, eds.: *The breakdown of democratic regimes: Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.
- LOOSEMORE, JOHN, y VICTOR J. HANBY: «The theoretical limits of maximum distortion: some analytical expressions for electoral systems», *British Journal of Political Science*, 1, 1971, págs. 467-477.
- MARSH, MICHAEL: «The voters decide?: preferential voting in european list systems», *European Journal of Political Research*, 13, 1985, págs. 365-378.

- MARTÍNEZ CUADRADO, MIGUEL: *La democracia en la España de los años noventa*, Ariel, Barcelona, 1996.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN: «Le liste elettorale in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale», págs. 239-275, en GIANCARLO ROLLA, ed.: *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milán, 1991.
- «Las elecciones legislativas», en RAMÓN COTARELO, ed.: *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.
- «Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1976-1993)», págs. 51-124, en PILAR DEL CASTILLO, ed.: *Comportamiento político y electoral*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1994.
- MONTERO, J. R.; FRANCISCO LLERA y MARIANO TORCAL: «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58, 1992, págs. 7-56.
- MONTERO, J. R., y JOSEP MARIA VALLÉS: «El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?», *Claves de la Razón Práctica*, 22, 1992, págs. 2-11.
- MONTERO, J. R., y RICHARD GUNTHER: «Sistemas "cerrados" y listas "abiertas": sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», págs. 13-87, en J. R. MONTERO, R. GUNTHER y otros: *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- MONTERO, J. R., RICHARD GUNTHER y otros: *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- NICOLÁS, JAIME: «El modelo de un sistema cuasi-mixto: el caso alemán», págs. 247-278, en JORGE DE ESTEBAN y otros, *El proceso electoral*, Editorial Labor, Barcelona, 1977.
- NOHLEN, DIETER: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981a.
- «La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, 1981b, págs. 135-143.
- «Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos», *Revista de Estudios Políticos*, 34, 1983, págs. 61-68.
- «Two incompatible principles of representation», págs. 113-125, en AREND LIJPHART y BERNARD GROFFMAN, eds.: *Choosing an electoral system. Issues and alternatives*, Praeger, Nueva York, 1984.
- «Sistemas electorales y representación política. Apuntes para el debate sobre reforma electoral», págs. 391-403, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, DF, 1993.
- «Sistema electoral y sociedad», págs. 7-18, en *Els sistemes electorals*, INEHCA, Barcelona, 1994.
- NORRIS, PIPPA: «Introduction: the politics of electoral reform», *International Political Science Review*, 16, 1995, págs. 5-15.
- PALLARÉS, FRANCESC: «La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas», *Revista de Estudios Políticos*, 23, 1981, págs. 233-267.
- PASQUINO, G.: *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Mulino, Bolonia, 1993.

- PENADÉS, ALBERTO: «Proporcionalidad, umbrales y fragmentación. Una nota crítica sobre *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, de A. LUPHART», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 74, 1996, págs. 427-495.
- PUNSET, EDUARDO: «Introducción», págs. vii-xi, en DOUGLAS W. RAE y VICTORIANO RAMÍREZ: *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*, McGraw-Hill, Madrid, 1993.
- RAE, DOUGLAS W.: «Análisis del sistema electoral español en el marco de la representación proporcional», págs. 1-48, en D. RAE y VICTORIANO RAMÍREZ: *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*, McGraw-Hill, Madrid, 1993.
- RAMÍREZ, VICTORIANO: *Apuntes para la reforma de la ley electoral*. Proyecto Sur de Ediciones, Granada, 1990.
- *Elecciones en una democracia parlamentaria. Proporcionalidad en la distribución de escaños*, Proyecto Sur de Ediciones, Granada, 1991.
- RIBA, CLARA, y ALBERT PEDRÓ-SOLANET: «Strategic voting in proportional electoral systems: the case of Spain». Ponencia presentada en las *Joint Sessions of Workshops del European Consortium for Political Research*, Burdeos (Francia), 1995.
- SANI, GIACOMO, y RICHARD GUNTHER: «“¿Qué hubiera pasado si...?”: el impacto de la normativa electoral», págs. 125-154, en JUAN J. LINZ y JOSÉ R. MONTERO, eds.: *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- SANTAMARÍA, JULIÁN: «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas», págs. 113-124, en JOSÉ RAMÓN MONTERO, RICHARD GUNTHER y otros: *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- «El debate sobre las listas electorales», págs. 231-263, en ANTONIO J. PORRAS NADALES, ed.: *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.
- SARTORI, GIOVANI: «The influence of electoral systems: faulty laws or faulty method?», págs. 43-68, en BERNARD GROFMAN y AREND LUPHART, eds.: *Electoral laws and their political consequences*, Agathon Press, Nueva York, 1986.
- *Comparative and constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*, Macmillan, Londres, 1994.
- SARTORIUS, NICOLÁS: *Carta abierta a los escépticos sobre los partidos políticos*, Península, Barcelona, 1996.
- SHUGART, MATTHEW F.: «Electoral reform in systems of proportional representation», *European Journal of Political Research*, 21, 1992, págs. 207-224.
- SINOVA, JUSTINO, y JAVIER TUSELL: *El secuestro de la democracia en España. Cómo regenerar el sistema político*, Plaza y Janés/Cambio 16, Barcelona, 1990.
- SOUTHWELL, PRISCILLA L.: «Party strategies and electoral systems: the debate over proportional representation in France». Ponencia presentada en el Congreso Mundial de la *International Political Science Association*, Berlín (República Federal de Alemania), 1994.
- TAAGEPERA, REIN, y MARKKU LAAKSO: «Proportional profiles of west european electoral systems», *European Journal of Political Research*, 8, 1980, págs. 423-446.
- TAAGEPERA, R., y MATTHEW S. SHUGART: *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- VALLÉS, JOSEP M.: *Reforma electoral i coordenades polítiques. Els condicionants de la normativa electoral a Espanya i a Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1982.
- «Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política», *Revista de Estudios Políticos*, 53, 1986, págs. 7-28.

- VAN DER EUIK, CEES; MARK FRANKLIN y MICHAEL MARSH: «What voters teach us about Europe-wide elections: what Europe-wide elections teach us about voters», *Electoral Studies*, 15, 1996, págs. 149-166.
- VIDAL, CARLOS: *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Molino Ediciones, Granada, 1995.