

REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: CONVENIENCIAS, FORMULAS Y EFECTOS POLITICOS

Por DIETER NOHLEN

I. INTRODUCCION

El tema de mi estudio será el análisis del sistema electoral. Este es un tema específico y que no debe confundirse con el análisis de la ley electoral, que es un asunto bastante más amplio: Incluye la administración electoral, es decir, temas como el censo electoral, el mecanismo de recuento de votos, el control de los resultados, etc. Entiendo por sistema electoral: «el procedimiento por medio del cual los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños» (véase Nohlen, 1981: 56).

Para un análisis del sistema electoral es necesario tener presente que se compone de diversos elementos. Al analizar los efectos políticos de un sistema electoral, es menester estudiar los efectos de éste en su conjunto y, al mismo tiempo, los efectos de cada uno de sus elementos. Estas dos dimensiones deben tenerse en cuenta cuando se lleva a cabo una discusión sobre la reforma del sistema electoral. Porque desde una perspectiva de análisis de sistemas, la modificación de un elemento puede alterar al sistema en su conjunto. Por tanto el estudio de los efectos de un sistema electoral comprende dos niveles de análisis: los efectos de un sistema en su conjunto y los efectos de los componentes del sistema. En esta segunda dimensión puede producirse una superposición de los efectos de los distintos componentes, o, por el contrario, una compensación entre ellos.

En seguida otro aspecto elemental que queremos aclarar es que el

sistema electoral tiene efectos limitados sobre la estructura de un sistema político. No todo depende del sistema electoral; el sistema electoral no es la panacea para orientar el rumbo de cambio político o para solucionar problemas determinados, por ejemplo, problemas internos de los partidos políticos o de su organización. Es decir, los alcances de la tecnología electoral son muy limitados. Esto no quiere decir que el sistema electoral no sea un componente muy importante del sistema político. Lo es, pero el sistema electoral es, en cierto sentido, un reflejo de la distribución del poder en un sistema político. Si pensamos en una relación causal —y la discusión sobre la reforma electoral está ubicada en esta dimensión— el sistema electoral es más bien un efecto de los distintos componentes sociales, políticos, históricos, culturales, etc., de un país que una causa (ver mi análisis en *Sistemas electorales del mundo*, página 616 y sig.).

II. EL MARCO ANALITICO

¿Cómo es posible discutir científicamente el tema de la reforma del sistema electoral?

Planteamos esta cuestión porque hay dos dimensiones para la reforma electoral, el problema político y el problema técnico.

El problema político no se reduce sólo a un problema de poder, sino a cuestiones sustantivas de la representación política y al tipo de democracia. Por esto, para el cientista político, la discusión científica de la reforma electoral no se restringe a un mero problema técnico —la sistemática electoral.

Comienza precisamente a partir de las cuestiones políticas. Estas son las líneas de conflicto en una sociedad, el contexto histórico, el tipo de democracia compatible con estas condiciones, el tipo de regulación del conflicto más viable en una sociedad. El análisis de la reforma del sistema electoral es, por consiguiente, un tema muy complejo, y en el caso de España es aún más claro a la luz de estructura del conflicto y del contexto histórico-político, que todos conocemos. Para simplificar el análisis en el marco de la brevedad de esta ponencia, podemos proceder formulando alternativas dicotómicas: Qué es lo que se busca:

1. Una competencia bipolar-mayoritaria o bien una competencia multipolar-pluralista.
2. En términos de la sistemática electoral en su conjunto: representación mayoritaria o representación proporcional.

3. A nivel de la actual discusión sobre la reforma electoral: aumentar los efectos mayoritarios del sistema electoral o los efectos proporcionales.
4. En términos de los elementos o componentes de la sistemática electoral:
 - fórmulas que producen el efecto buscado, descartando las que no lo producen.

Me he permitido proponer esta diferenciación de niveles con el fin de contribuir a un mejor desarrollo de una necesaria discusión, evitando confusiones y contradicciones.

Tengo la impresión de que en algunos artículos de especialistas españoles no está presente la complejidad del tema de la reforma electoral. Por ejemplo, en el artículo de Miguel M. Cuadrado aparecido en *El País* a fines del año 1981 (30/31-12) se afirma lo siguiente:

«La nueva Ley Electoral debe atenuar la fantástica propensión a la concentración del poder en las dos grandes fuerzas políticas actuales.»

No quiero referirme a la certeza de la afirmación. Lo que allí se está planteando son mayores ingredientes proporcionales, como se recalca por el autor más adelante:

«El sistema electoral no puede, sin embargo, en ningún caso tender a cerrar la innovación y la libertad de creación de asociaciones, partidos de nueva factura, o que obedezcan a nuevas demandas sociales, o que sean el resultado de espacios políticos reales sin representación política relevante o susceptible de serlo.»

Ahora bien:

Lo que el autor propone concretamente como reforma es lo siguiente: Modificar la distribución de circunscripciones de manera que se aumenten las circunscripciones de tamaño pequeño y mediano, aumento de umbral mínimo, en palabras del autor: «Parece de todo punto necesario elevarlo al 5 por 100, puesto que el 3 por 100 de la ley de 1977 no impidió la llegada... de una miríada de representantes únicos de micropartidos»; y «umbral mínimo del 10 por 100 de votos válidos reclutados en la Comunidad Autónoma».

Nuevamente no quiero entrar a discutir la corrección del análisis. Aquí consideramos las proposiciones del autor exclusivamente en términos de la sistemática electoral. En este sentido, el autor, en vez de proponer fórmulas que aumenten los efectos proporcionales como él lo quiere, presenta un conjunto de proposiciones que producen efectos completamente diferentes, pues con ellas se refuerzan los efectos mayoritarios.

Retomando nuestra línea de argumentación, parece obvio reiterar que las argumentaciones o propuestas deben guardar correspondencia entre ellos.

III. LA OPORTUNIDAD DE UNA REFORMA ELECTORAL

¿Es conveniente reformar el sistema electoral? No entro aquí en el debate jurídico acerca de una «norma fundamental, que exige una ley orgánica electoral», como lo está planteando Jorge de Esteban (ver *El País*, 26-1-1982). Me refiero exclusivamente a las disposiciones del Decreto-ley de 1977, preguntando por su contenido y sus posibles debilidades.

Todos conocemos sus disposiciones en lo relativo al sistema electoral. Las cito de nuevo en el orden de importancia que tienen en cuanto a los efectos políticos del sistema electoral español:

- El principio de la representación proporcional.
- Las provincias como circunscripciones, es decir, circunscripciones de diferente tamaño.
- Número mínimo inicial de dos diputados por circunscripción.
- Atribución de un escaño por cada 144.500 habitantes o restos de la población de 70.000.
- Método d'Hondt.
- Umbral mínimo de acceso a la representación dentro de la circunscripción de un 3 por 100 de la votación.
- Posibilidad de coaliciones a nivel de circunscripción.
- Listas cerradas y bloqueadas.

Para contestar a mi pregunta es necesario hacer un balance de las consecuencias políticas del sistema electoral español sobre la base de las dos elecciones generales que hubo.

Este balance debe tomar en cuenta el contexto sociopolítico de un proceso de cambio de régimen, llevado a cabo en una situación histórica peculiar: la adopción de una estrategia de una verdadera «concordia nacional» y la construcción de un Estado de las Autonomías, integrando políticamente a las fuerzas regionalistas.

Los efectos producidos por el sistema electoral han sido:

1. Se ha evitado la dispersión del sistema de partidos.
2. Se ha dado acceso al Parlamento a los partidos regionales.
3. Se ha favorecido a los dos grandes partidos, facilitando así la formación de mayorías parlamentarias.
4. Se ha beneficiado de manera diferente a los dos grandes partidos,

pues la UCD sacó mucha más ventaja que el PSOE, como se comprueba fácilmente en la relación votos/escaños.

Nos parece que los primeros tres efectos han sido bastante funcionales para el proceso de redemocratización, realizándose procesos de integración según conceptos de integración por regla general opuestos:

Integración a través de un pluralismo político, dando representación a las fuerzas centrifugales regionalistas nacionalistas (efecto proporcional).

Integración a través de un proceso de formación de voluntad política, dirigida a una alternativa de dos grandes partidos políticos (efecto mayoritario).

Incluso el cuarto efecto, que vamos a problematizar más adelante, ha sido bastante funcional en su época, sin que yo asuma acá las propuestas de los teóricos funcionalistas del parlamentarismo.

A continuación queremos preguntarnos qué importancia ha tenido cada uno de los componentes en la generación de los efectos antes indicados.

El más importante elemento ha sido la distribución en circunscripciones electorales. Como sabemos, es a este nivel al que se adjudican los escaños.

1. Para la asignación de los escaños no se considera la fuerza electoral a nivel nacional, sino a nivel provincial. Esto corresponde a la realidad de partidos regionales y esto les ha convenido.
2. Según el tamaño de la circunscripción se necesita una cierta proporción de los votos para participar en el reparto de los escaños. En la mayoría de las circunscripciones, esta proporción necesitada sobrepasa el umbral mínimo de un 3 por 100 establecido por la ley. En las elecciones de 1979, en 25 circunscripciones sólo dos partidos acapararon la totalidad de los escaños, en 16 han sido tres partidos. Es decir, en el 80 por 100 de los casos salieron hasta tres partidos.

En las grandes circunscripciones de Barcelona y Madrid, donde el umbral mínimo jugó un cierto rol, salieron hasta seis partidos (6 y 5 respectivamente).

Las circunscripciones de tamaño pequeño y mediano favorecen a los grandes partidos. Este elemento tiene mucha más importancia que el método d'Hondt, que por sí se acerca bastante a una distribución proporcional.

En cuanto al beneficio asimétrico de los dos grandes partidos, hay

varias causas. A las más importantes he llamado la atención ya con anticipación a las primeras elecciones (ver *El País*, 19-4-1977):

1. Desigualdad de la representación por razón de población.
2. Distribución geográfica de circunscripción de diferente tamaño.
3. Distribución geográfica del electorado de los distintos partidos.

Estos factores se acumularon en las elecciones de 1977 y 1979, produciendo el notable efecto de desproporción entre los dos grandes partidos. En el supuesto de que la constelación de fenómenos políticos no cambie en un grado sustancial, por ejemplo la diferencia electoral entre los diferentes partidos o variaciones de participación electoral según circunscripciones, etc., podría producirse una situación en la cual la primera fuerza electoral pierde las elecciones en cuanto a los escaños. Es el fenómeno del *bías*, bien conocido en sistemas mayoritarios. Si se produce este efecto específico, el *bías*, en futuras elecciones, a mi modo de ver puede ser perjudicial para la democracia española. Porque nadie va a entender que en una democracia, en la cual el principio proporcional es el componente fundamental de la formación de la representación política, va a perder el que reúne la mayor cantidad de votos.

A un nivel de análisis más abstracto los factores causantes son de tipo coyuntural y de tipo estructural. Volviendo a nuestra pregunta acerca de la conveniencia de una reforma electoral, nos parece oportuno pensar en atenuar las debilidades de tipo estructural. Esta proposición tiene mayor validez porque la debilidad indicada lesiona a un principio fundamental del derecho electoral democrático: el de la igualdad de voto. Este principio está consagrado por la Constitución española. Sin embargo, en el preámbulo de la Ley Electoral se sostuvo otro principio contrapuesto al de la representación por cabeza, el de la representación territorial. Se quería atenuar «en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y atender a un mayor equilibrio territorial en la representación». Esta contraposición, a mi modo de ver, legitima la conveniencia de adaptar el sistema electoral al principio rector consagrado en la Constitución.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA

Mi propuesta de reforma electoral va dirigida en esta dirección. Para ella hay diferentes técnicas para conseguir esta adaptación en el marco de las disposiciones constitucionales. Mi propuesta se inspira en buena medida en los ejemplos escandinavos de reforma parciales y paulatinas para con-

seguir —según las condiciones sociopolíticas— el mejor sistema de representación posible. El sistema alemán —hoy modelo en la discusión internacional— también surgió a través de dos reformas parciales en 1953 y 1956.

En cuanto al debate español, las propuestas están dirigidas a una gran reforma electoral sin tomar en cuenta el contexto político, que no me parece el más favorable para un proyecto de esta envergadura. En estas propuestas se hace alusión a diferentes fórmulas para llevar a cabo la reforma.

Para evaluar adecuadamente estas propuestas, es menester examinar por lo menos dos aspectos:

1. La certeza de la argumentación causal en la identificación de las debilidades señaladas.
2. La correspondencia entre las debilidades identificadas y las soluciones planteadas para eliminarlas.

Un buen ejemplo para lo primero es la discusión sobre el efecto del método d'Hondt. Como ya hemos señalado —y contrariamente a lo que se afirma en las distintas contribuciones al debate— el método d'Hondt ha tenido una influencia muy limitada y por lo demás subordinada a la división de las circunscripciones electorales (1).

Es evidente que si los autores no han podido identificar el factor causante principal, fallan también en su propuesta.

Así, por ejemplo, los beneficios de los dos partidos mayores no se eliminan por medio de introducir otras reglas de asignación de escaños salvo introduciendo reglas que producen una dispersión gigantesca del sistema de partidos, propósito que no buscan los autores. El sistema Hare con el método de resto mayor aplicado en las elecciones de 1979 hubiera llevado a las Cortes la cantidad enorme de 22 partidos, de los cuales diez hubieran tenido un escaño.

Otra propuesta es la de aumentar la barrera mínima a un 5 por 100. Esto hubiera significado en 1979 tres escaños más para los cuatro partidos más grandes. Frente al conflicto que esta propuesta va a generar, el efecto es insignificante.

Otras propuestas van dirigidas a producir efectos en campos en donde los componentes del sistema electoral juegan un rol claramente secundario. Es, por ejemplo, el caso de las listas bloqueadas y cerradas. Se argumenta

(1) En Alemania hay una tendencia nítida de cambiar el sistema d'Hondt por el sistema Niemeyer-Hare, un método de cociente electoral modificado, a nivel de los estados federados e incluso a nivel del Bund.

que la eliminación de este tipo de listas mejoraría la democracia interna de los partidos (2). Los factores que explican las limitaciones de la democracia interna de los partidos son múltiples y complejos y hay una larga tradición teórica presente en los estudios desde Roberto Michels en adelante, campo de la sociología de los partidos políticos. Con el reduccionismo monocausal se está violando, por lo demás, uno de los principios fundamentales del gobierno parlamentario, que en términos de W. Bagehot es «obedience to leader», principio que el famoso autor inglés formuló en tiempos de la *Honoratiorenpolitik* (política de notables) que adquiere aún más validez en tiempos de la *mass-politics*.

BIBLIOGRAFIA

- F. DE CARRERAS, J. M. VALLÉS: *Las elecciones*, Barcelona, Editorial Blume, 1977.
- M. MARTÍNEZ CUADRADO: *Bases, principios y criterios para la reforma de la ley electoral*, *Revista de Política Comparada* 6 (1981), 31-44.
- D. NOHLEN: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales), 1981.
- D. NOHLEN: *La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 16 (1981), 135-143.
- J. M. VALLÉS: *Reforma electoral y coordenadas políticas*, Estudios Electorales 6, Barcelona, 1982.

(2) Véase MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA: *La Vanguardia*, 6 de noviembre de 1981.