

Un motor de la indignación

La ley electoral en España

Robert LIÑEIRA

Por qué razón los Indignados reclaman una reforma de la ley electoral en España? El politólogo Robert Liñeira analiza el sistema electoral español, en teoría proporcional pero mayoritario en la práctica, y profundamente desigualitario.

El movimiento del 15-M nació al calor de una campaña electoral. En un momento de profunda crisis económica (con un nivel de paro del 21 por ciento, y un desempleo juvenil que escalaba hasta el 45); cuando el gobierno español tomaba decisiones con consecuencias de largo alcance, muchos ciudadanos se encontraban con una realidad electoral que ofrecía pocas alternativas y opciones. No debe extrañar pues que la reivindicación más concreta y visible por parte del movimiento 15-M haya sido la reforma del sistema electoral.

Los antecedentes: ¿por qué se aprobó un sistema electoral como el actual?

Cronología básica:

1931-1939: IIª república. Elecciones por sistema mayoritario de voto limitado

1939-75: Dictadura de Franco. Partido único: Movimiento Nacional.

1975-78: Transición democrática. Gobierno de Adolfo Suárez (ex vicesecretario del Movimiento Nacional) entre 1976 y 1981

1978: Adopción de la constitución actual

El sistema electoral español es el producto de un decreto-ley promulgado por el gobierno de transición de Adolfo Suárez en marzo de 1977. En aquel entonces, había un objetivo explícito en la mente de los legisladores: evitar un sistema electoral como el de la segunda república (1931-1936), al que se le atribuían muchos de los males que habían

llevado a la quiebra de la democracia y al establecimiento de una dictadura. En las elecciones de la IIª república se utilizó un sistema mayoritario de voto limitado: en cada circunscripción, los votantes tenían un número de votos inferior al número de escaños a elegir. Emitidos los votos, la representación se repartía entre las dos listas más votadas: la primera se llevaba tantos escaños como votos disponían los electores (alrededor de 2/3); la segunda, se quedaba con el resto.

Estas normas electorales incentivaban que los partidos se concentraran alrededor de dos listas con el objetivo de conseguir la prima en escaños que obtenía la lista más votada, lo que se asoció con la polarización política de la etapa republicana. Por otro lado, estas coaliciones electorales no se traducían en grupos parlamentarios cohesionados, sino en coaliciones difusas de grupos distintos que simplemente se ponían de acuerdo en elaborar una lista. Las consecuencias fueron un parlamento muy fragmentado, producto de la agregación de la lista mayoritaria y minoritaria de cada distrito, lo que hacía difícil la construcción de mayorías, y lo que explica que los gobiernos de la etapa republicana tuvieran una vida media de cuatro meses. Así pues, el objetivo de los legisladores en la transición era evitar estos males: hacía falta establecer un sistema que favoreciera la construcción de mayorías y gobiernos estables, y que reforzara la cohesión interna de los partidos.

Un segundo objetivo de la nueva normativa electoral promulgada por el gobierno de transición era menos confesable: se trataba de que una candidatura gubernamental pudiera obtener una mayoría parlamentaria con poco más del 35 por ciento de los votos (precisamente, el apoyo que los sondeos de los que disponía el gobierno atribuían a una candidatura encabezada por Suarez). Para ello, no se trataba simplemente de primar a las principales candidaturas, sino de sobrerrepresentar aquellos territorios donde el gobierno esperaba obtener más apoyos. Es por ello que el gobierno distribuyó los escaños entre las distintas circunscripciones de manera que se primara a los distritos rurales frente a los urbanos. De esta manera, se sancionaba a los distritos donde el apoyo a los grupos de la oposición democrática sería presumiblemente mayor.

¿Cómo se materializaron estos objetivos? Para integrar a la oposición democrática se optó por un sistema que distribuyera la representación de manera

proporcional a los votos, pero con diversos elementos que corrigieran la proporcionalidad. Así, el decreto-ley de 1977 estableció la elección de una cámara baja de 350 diputados a elegir en 52 distritos: cada una de las 50 provincias disponía de un mínimo de dos escaños, y las ciudades de Ceuta y Melilla disponían de uno cada una. Los 248 escaños restantes se repartían entre las provincias de acuerdo con la población. Se decidió también que las candidaturas estuvieran conformadas por listas cerradas y bloqueadas. Nada cambiaría más adelante, con lo que podríamos decir que el sistema electoral vigente es previo a la propia constitución. Con la redacción de la carta magna en 1978 simplemente se constitucionalizaron algunas de estas decisiones: se consagró la provincia como circunscripción, se estableció que el reparto de escaños siguiera criterios de representación proporcional, y se fijó el número en el Congreso entre 300 y 400.

Desde el punto de vista de la ingeniería institucional, la experiencia del sistema electoral español fue todo un éxito. Todos los objetivos buscados por los redactores del decreto-ley de 1977 se consiguieron, tanto los partidistas como los sistémicos. Así, la Unión del Centro Democrático (candidatura construida por el gobierno de transición) se quedó a las puertas de la mayoría absoluta con tan sólo un 34 por ciento de los votos. Por otro lado, el sistema electoral español ha facilitado la gobernabilidad del país transformando minorías electorales en mayorías parlamentarias, y ha creado organizaciones de partido disciplinadas en un país sin tradición partidista. El sistema electoral también ha ayudado a generar ganadores claros en todas las elecciones, y a producir gobiernos de un solo partido que han permitido que los electores identifiquen claramente al partido responsable del gobierno. En definitiva, el éxito es tal, que los costes de aquéllas opciones son hoy muy evidentes. Se optó por la gobernabilidad frente a la representación, por el poder de los partidos frente al de la ciudadanía... opciones que han generado demandas de reforma en tres direcciones: un aumento de la proporcionalidad en el reparto de escaños, un desbloqueo de las listas, y un reparto más igualitario del número de escaños a elegir en las diferentes circunscripciones.

La falta de proporcionalidad

La primera gran demanda de reforma tiene que ver con la falta de proporcionalidad entre el apoyo a los partidos y el reparto de escaños. Aunque el

sistema electoral español distribuye la representación entre diversas candidaturas, lo cierto es que lo hace con resultados muy poco proporcionales. Esto es el producto de un Congreso relativamente pequeño (350 diputados) con un elevado número de circunscripciones electorales (52). La combinación de estos dos elementos tiene como consecuencia unos distritos electorales más bien pequeños, lo que impide que el reparto de la representación sea muy proporcional. De hecho, en la mayoría de circunscripciones se eligen a cinco o menos diputados, siendo muy difícil para terceros partidos acceder al reparto de escaños. Así, aunque la constitución española establece que el sistema electoral debe ser proporcional, los niveles de proporcionalidad que se alcanzan son similares a sistemas como el británico o el francés, es decir, sistemas electorales mayoritarios.

¿A qué fuerzas políticas beneficia y perjudica este sistema? Los grandes beneficiados son el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista (PSOE), primer o segundo partido en la mayoría de distritos. Los grandes perjudicados, los terceros partidos con un apoyo territorialmente disperso: Izquierda Unida (IU) o el ya desaparecido Centro Democrático y Social (CDS). En cambio, los partidos nacionalistas (que concentran su apoyo en unos cuantos distritos) reciben una representación no muy diferente a la de su apoyo. Sin embargo, su influencia puede ser más importante que la que se derivaría de su número de sus escaños: en ausencia de mayoría en el parlamento, las fuerzas nacionalistas son el único grupo al que pueden dirigirse los dos grandes partidos para apuntalar sus gobiernos. Guste o no, se trata de una consecuencia más del sistema electoral, que sólo permite la expresión del pluralismo territorial, y no la del ideológico.

Proporcionalidad en los resultados de las elecciones generales de 2008

	Porcentaje de voto	Porcentaje de escaños	% escaños-% votos
PSOE (Partido Socialista Obrero Español)	43,9	48,3	+4,4
PP (Partido Popular)	39,9	44,0	+4,1
IU (Izquierda Unida)	3,8	0,6	-3,2
CiU (Convergència i Unió)	3,0	2,9	-0,1
PNV (Partido Nacionalista Vasco)	1,2	1,7	+0,5
UPyD (Unión Progreso y Democracia)	1,2	0,3	-0,9
ERC (Esquerra Republicana de Catalunya)	1,2	0,9	-0,3
BNG	0,8	0,6	-0,2
CC	0,7	0,6	-0,1

CA	0,3	0,0	-0,3
Na-Bai	0,2	0,3	+0,1
EA	0,2	0,0	-0,2
Otros	3,6	0,0	-3,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

¿Cuáles son las consecuencias del sistema electoral para las estrategias de partidos y electores? Para los partidos, la falta de proporcionalidad significa la existencia de alicientes para mantener amplias coaliciones ideológicas dentro de las listas: la competición electoral entre partidos ideológicamente cercanos es funesta para sus intereses. La irrupción de nuevos partidos, francamente difícil. Para los electores, la falta de proporcionalidad se traduce en una oferta política reducida. En España hay un alto número de votos sin representación, aunque los votantes se han ido adaptando a esta realidad y han concentrado su apoyo en unas cuantas candidaturas. El resultado ha sido una creciente concentración de los votos alrededor de PSOE y PP.

Pero aunque el sistema electoral produce unos resultados muy desproporcionales en el conjunto de España, el grado de proporcionalidad es muy diferente en función del territorio. Esto es debido a que el número de diputados que se escogen varía mucho de distrito a distrito: desde un mínimo de 1 diputado en las ciudades de Ceuta y Melilla, hasta los más de treinta que eligen las provincias de Madrid y Barcelona. De hecho, suele distinguirse entre tres tipos de circunscripciones electorales: las más frecuentes (que incluyen los distritos que eligen de 1 a 5 diputados) funcionan en la práctica como un sistema mayoritario; en el otro extremo, un puñado de distritos que eligen 10 o más escaños y que concentran a casi la mitad de la población, funcionan de manera bastante proporcional; entremedio, un grupo de distritos medianos con un potencial de proporcionalidad limitado. Así, los terceros partidos sólo tienen opciones en un puñado de distritos que funcionan de manera proporcional. En la mayor parte del territorio sólo hay espacio para dos partidos.

La forma de las candidaturas

La segunda gran demanda de reforma tiene que ver con la imposibilidad bajo el actual sistema de establecer preferencias sobre quién ocupará los escaños. El sistema electoral español es de listas cerradas y bloqueadas, es decir, la elección se produce entre una serie de candidatos seleccionados y ordenados por el partido: el elector no

puede ni dividir su voto entre diversas listas, ni reordenar o escoger entre la lista que se le propone. Lo toma o lo deja.

El resultado de este sistema es que el diputado no lo es por su entrega, su popularidad o el apoyo de un grupo u otro de ciudadanos, sino solamente por el hecho de que quienes confeccionaron la candidatura le pusieron en un buen lugar de la lista. De este elemento del sistema electoral suelen derivarse consecuencias como la sumisión de los diputados a las decisiones de la dirección del partido, su alejamiento de las bases sociales a las que representan y el desconocimiento público de los diputados. En España, el 74 por ciento de los ciudadanos desconoce el nombre de los candidatos que concurren por su distrito, porcentaje sólo superado por Portugal, México y Bielorrusia¹.

En buena medida, este era un objetivo indirectamente buscado cuando se introdujo el sistema. Se trataba de reforzar la institución de los partidos en un país en el que no gozaban de buena imagen ni recursos (pocos afiliados, poca presencia social, ninguna prensa). La cara social de los partidos sigue siendo muy débil en España. Sin embargo, el diseño del sistema político los ha colocado en el centro de la distribución de los recursos de poder del Estado: los partidos ostentan el monopolio en la presentación de candidaturas a las elecciones y en la selección de los cargos institucionales. Además, los partidos que gozan de representación reciben subvención en la financiación de sus campañas y espacios gratuitos en los medios de comunicación, lo que les protege frente a la aparición de nuevos partidos competidores. Y las cúpulas de los partidos controlan los nombres que aparecen en las famosas listas cerradas y bloqueadas.

A pesar de ello, hace años que han surgido voces que reclaman una reforma en la selección última de los candidatos, bien a través del desbloqueo o la apertura de las listas, bien a través de la introducción de sistemas de representación proporcional personalizada como el de Alemania. La idea es que la expresión de preferencias por parte de los electores generaría incentivos positivos para los representantes: trabajar más, darse a conocer, estar atentos a peticiones y propuestas de los electores. Los efectos positivos también podrían alcanzar a los ciudadanos: informarse mejor, hacer

¹ Norris, Pippa. *Electoral Engineering*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

llegar ideas o quejas a sus representantes, actuar organizadamente sin esperar a que el partido genere convocatorias, etc.

Sin embargo, aunque los defensores del voto preferencial lo han considerado como un medio de introducir la democracia interna de los partidos y generar un mayor rendimiento de cuentas de los representantes ante los ciudadanos, los críticos han puesto el acento en las posibles consecuencias negativas. La primera es que se trataría de una reforma ineficaz. En España la expresión de preferencias ya es posible a través del sistema de voto limitado en las elecciones al Senado, y sólo una parte minoritaria del electorado hace uso de la opción preferencial. La segunda crítica ha girado en torno de la cohesión de los partidos políticos. Con un sistema de preferencias, los candidatos individuales tendrían incentivos para buscar fuentes de financiación extras, lo que podría favorecer la irrupción de grupos de interés en socorro de determinados candidatos y la aparición de divisiones internas en el seno de los partidos (aunque estas divisiones en campaña no tienen por qué afectar a la disciplina de los grupos parlamentarios).

La igualdad en el voto

Aunque menos extendidas, un último elemento que suele generar demandas de reforma es la asignación del número de escaños en cada distrito. Como hemos visto el prorrateo de los escaños en las 52 circunscripciones tenía como objetivo beneficiar a los territorios donde los partidos conservadores tenían mayor implantación. Los distritos rurales coinciden además con los distritos más pequeños y que funcionan de manera menos proporcional. Así, los partidos conservadores, mayoritarios en los distritos pequeños, han conseguido primas electorales más grandes que los partidos que representan intereses urbanos y son mayoritarios en distritos grandes (y que deben hacer frente a una mayor competitividad electoral).

Esta desigualdad en el prorrateo afecta a la igualdad entre votantes. Veamos un ejemplo. En las elecciones de 2008, la provincia de Teruel escogió a tres diputados cuando su población supone un 0,32 por ciento del total de España. En cambio, la provincia de Barcelona escogió 31 diputados cuando su población supone el 11,8 del total. Es decir, el coste teórico de un escaño estuvo alrededor de los 130.000 votos en Barcelona (a la que le corresponderían 10 escaños más con un prorrateo proporcional), y

por debajo de los 40.000 en Teruel (que se quedaría con dos escaños menos con una asignación perfectamente proporcional). Así, los ciudadanos que viven en los distritos menos poblados gozan de mayor influencia que los ciudadanos que viven en distritos urbanos, aunque son justamente los primeros los que se encuentran con distritos electorales pequeños y poco proporcionales: tienen pues mayor influencia, pero menores opciones de voto con posibilidad de obtener representación.

La reforma del sistema: ¿qué posibilidades tiene?

La ley electoral es quizás la decisión constitucional más importante, ya que sirve para decidir cómo se reparte el poder en una democracia. Es, sin embargo, uno de los elementos del sistema político más difíciles de reformar: raramente una mayoría parlamentaria va a querer cambiar un sistema que le ha permitido llegar a ser mayoría. Precisamente por esto, los sistemas electorales gozan de una gran inercia y sólo suelen reformarse ante grandes crisis del sistema político.

En el caso de España, la decisión es muy costosa ya que algunos elementos del sistema electoral están constitucionalizados. Es decir, una mayoría parlamentaria no puede modificarlos, sino que es necesario reformar previamente una constitución que es especialmente rígida. Así, para cambiar la provincia como circunscripción o aumentar el tamaño del parlamento más allá de los 400 diputados se necesitaría una mayoría de 3/5 tanto en el Congreso de los diputados como en el Senado. En la práctica, esto implica que modificar cualquiera de los elementos que permitirían mejorar la proporcionalidad del sistema necesita del acuerdo de PSOE y PP, los dos grandes beneficiados por el actual sistema.

Lo anterior hace poco probable una reforma del sistema electoral que lo convierta en un sistema perfectamente proporcional. Dentro del marco legal vigente, algunas mejoras son posibles. Las más evidentes serían el aumento del número de diputados al máximo previsto por la constitución (400), o la introducción de algún mecanismo que permita reagrupar votos sobrantes a escala provincial a un nivel geográfico más elevado (como las Comunidades Autónomas o la totalidad del territorio de España) y realizar una nueva asignación de escaños. Mejoras en esta dirección han sido propuestas una y otra vez por el que históricamente ha sido el gran perjudicado del sistema (IU), pero chocan de nuevo con los intereses de PSOE y PP.

Menos trabas institucionales encontraría la introducción del voto de preferencia. De hecho, la reforma podría ser relativamente sencilla si se introdujera sin modificar ningún otro elemento del sistema electoral. Así, con un esquema de listas desbloqueadas el elector tendría la posibilidad de indicar qué miembros de la lista son sus preferidos, marcando sus nombres con una cruz. Al realizarse el escrutinio, los escaños correspondientes a un partido no se atribuirían a los candidatos en el orden presentado por el partido, sino en el orden fijado por las preferencias de los electores. Si alguien es más conocido, o más apreciado, o si ha trabajado más activamente para sus electores, pasará por delante de candidatos más pasivos.

¿Es factible una reforma como la anterior? Ciudadanos y representantes podrían estar de acuerdo: por un lado, los datos de opinión pública muestran que se trata de una medida con un amplio apoyo popular,² mientras que los diputados también están globalmente de acuerdo con la decisión de desbloquear las listas³. Por otro lado, es perceptible un cambio en el posicionamiento de la comunidad académica: aunque tradicionalmente eran muchas las voces que alertaban de los riesgos de un voto preferencial sobre el grado de cohesión dentro de los partidos, crecen el número de opiniones a favor de alguna forma de voto preferencial.

Sin embargo, esta decisión también depende de las direcciones de los partidos, los únicos que pueden llevar a cabo una reforma de este tipo. De nuevo, no parecen tener muchos incentivos para ceder un recurso de poder tan importante como es el de decidir quién tiene posibilidades de ocupar un escaño. Pero en un contexto de malestar político generalizado, ignorar el problema y no tomar medidas puede tener un coste muy alto. Un dato es muy ilustrativo: a pesar del paro y la crisis económica, los barómetros que ha publicado el Centro de Investigaciones Sociológicas en 2011 muestran que los españoles señalan a los políticos como el tercer problema más importante del país.⁴ La

² Ver el estudio 2701 del Centro de Investigaciones Sociológicas de mayo del 2007. http://www.cis.es/cis/openm/FR/1_encuestas/estudios/ver.jsp?&cuestionario=9354&estudio=8080&muestra=14545.

³ Anduiza, Eva y Robert Liñeira. "El sistema electoral y la calidad de la democracia". En Antonia Martínez (ed.) *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos, 2006.

⁴ Ver el estudio 2914 del Centro de Investigaciones Sociológicas de octubre del 2011. http://www.cis.es/cis/openm/FR/NoticiasNovedades/Documentacion_2914.html

impopularidad de la clase política es monumental y puede tener consecuencias en el apoyo ciudadano al sistema democrático. Obviamente, ni la apertura de las listas ni ninguna medida de reforma institucional es suficiente para resolver un problema de este tipo. Pero mantener el sistema tal y como fue diseñado, con unos partidos tan volcados en el Estado y tan poco abiertos a la ciudadanía, parece estar lejos de la mejor de las opciones.

Publicado en laviedesidees.fr, 18 noviembre 2011

© laviedesidees.fr