
LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL. PAUTAS PARA UNA DISCUSION

Dieter Nohlen *

Para el científico político, el proceso de democratización de España y la instauración de la Monarquía Parlamentaria plantea un sinnúmero de preguntas y enigmas que nos obligan muchas veces a revisar nuestro bagaje conceptual y teórico. En efecto, la transición a la democracia en España se sitúa en un contexto internacional diferente al que tuvieron en su oportunidad las demás democracias pluralistas, pues hoy hay centros económicos con importantes dimensiones políticas y culturales que crean relaciones de dependencia inéditas. En seguida, el desarrollo histórico español difícilmente puede situarse comparativamente con el de otros Estados, por la triple singularidad de un pasado imperial («donde no se pone el sol»), su posterior descomposición a lo largo del siglo XIX, conjuntamente con los fenómenos conexos del fracaso de la industrialización en España y de la implantación del siglo XIX en este proceso de transición del Imperio al Estado-Nación y la forma o estilo en que los españoles, en diversas trágicas ocasiones en el siglo XIX y XX, han resuelto sus conflictos: a través de guerras civiles. Ningún otro Estado europeo puede exhibir como España un pasado tan trágico de lucha entre ciudadanos que pertenecen a un mismo Estado. Finalmente,

* Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania Federal. Su libro *Sistemas electorales en el mundo* aparecerá publicado por el Centro de Estudios Constitucionales próximamente.

diffícilmente puede compararse la transición a la democracia en España con la de otros países, por la concurrencia de un proceso de reforma en el procedimiento, pero de ruptura en el fondo y bajo la dirección e impulso de una institución que en los otros países europeos pierde progresiva significación: el Rey. Recordando el estudio del profesor Sánchez Albornoz, España sigue siendo para mí «un enigma histórico», que invita al estudio y a un análisis comparativo cuidadoso en el rigor del método que se emplea y en los conceptos, teorías o macro-teorías que se utilizan en la investigación. *Last but not least*, el analista debe tener presente la compleja red de interacciones e interrelaciones que existen en un sistema social y político con las complejidades estructurales que conocemos, cuidándose de evitar incurrir en deformaciones profesionales, por medio de las cuales, a través de una visión profesional concreta —institucional o económica—, quiera proponer soluciones a los difíciles problemas a que hoy se enfrenta España.

Los problemas para el científico político se agudizan cuando, al analizar la política actual española con los antecedentes histórico-estructurales antes mencionados, descubre que diversos fenómenos que hoy inquietan al político y al analista en España también ocurren más allá de su frontera. Ello es y debe ser así, pues la política está sujeta a ciertas reglas que, en determinados casos, son generales. El analista de la situación española tiene que cuidarse contra una distorsión que vaya a ver lo español siempre como único y, el otro extremo, que explique todo lo español en una forma comparativa, sin relativizar sus afirmaciones mediante las precondiciones histórico-estructurales del desarrollo político español. Cualquiera de las dos distorsiones puede conducir a inferencias erradas y, al analista preocupado de proponer soluciones «técnicas» para entregar a los políticos, a malas propuestas, que pueden incluso agravar los problemas que busca resolver.

Estas consideraciones me permiten entrar al análisis de un tema aparentemente específico y «técnico» (por lo tanto, sujeto a normas generales, que los «políticos» deben obedecer) y que ha ocupado la atención de la prensa española con preferencia: el tema de la Ley Electoral. Efectivamente, se ha informado oportunamente de la realización de un curso sobre «la reforma del sistema electoral español», organizado por la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, en Santander, durante el mes de agosto, y al cual concurrieron políticos y especialistas españoles (*El País*, 16 de agosto). En seguida, el diario *El País* (16, 18 y 19 de agosto) publicó tres artículos del profesor Jorge de Esteban titulados «Elecciones sin ley electoral». En una lectura atenta de la información entregada sobre las conclusiones del seminario arriba mencionado y de los artículos del profesor De Esteban se observa la alusión a diversos problemas políticos españoles, tales como el abstencionismo, los conflictos y divisiones en los partidos, las dificultades para establecer un régimen político y económico viable para las comunidades autónomas y las consiguientes dificultades para vislumbrar la compatibilidad de

partidos de ámbito nacional y partidos regionalistas, y otros problemas conexos, de los cuales también se han ocupado diversas personalidades, individualmente o en forma colectiva (clubs y fundaciones) y que también constituyen motivo de preocupación para los propios partidos representados en el Parlamento, empeñados, al igual que la inmensa mayoría de los españoles, en la consolidación de la Monarquía Parlamentaria en España.

Estos problemas, complejos y por tanto difíciles de resolver, están muy lejos de corresponder sólo a la ley electoral. Ellos tienen que ver con las opciones políticas para la consolidación de la democracia en España y cuyas respuestas y soluciones corresponden a los políticos que tienen el respaldo del pueblo español y que por ello se encuentran en el Parlamento. La ley electoral se refiere a la reglamentación institucional de una parte del sistema político y a una de las tantas actividades que ocupan al ciudadano: las elecciones. Indudablemente ésta es una acción de decisiva importancia, pues se eligen a sus representantes en el Parlamento y, a través de éste, se está eligiendo al Gobierno. Sin embargo, el lector no sólo actúa en función de las reglas electorales que se le entregan (dos o más candidatos; listas cerradas o no; elecciones conjuntas o sucesivas para el Parlamento y los órganos de las comunidades autónomas y los ayuntamientos), sino que responde a consideraciones de clase y estrato social, culturales (religión, pertenencia a una cultura minoritaria, etc.) y propiamente políticas. El elector, como tantas veces se ha mostrado, tiene una «memoria histórica», que se reactualiza con ocasión del voto. Si no tenemos en cuenta las interrelaciones del sistema político y el lugar que en él ocupa el sistema electoral, corremos el riesgo de coger al perro por el rabo.

Tanto en las conclusiones del seminario de Santander como en los artículos del profesor De Esteban se aluden un sinnúmero de problemas que *no* son propios de la ley electoral y, por tanto, ella no puede corregir. Asimismo, se cometen errores «técnicos» (es decir, propios de la sistemática electoral) que pueden inducir a confusiones al lector no familiarizado con problemas electorales.

1. *El objeto del sistema electoral*

La discusión de juristas y académicos acerca de la reforma de la ley electoral en España plantea confusiones porque, de partida, se mezclan dimensiones enteramente diferentes. En efecto, no se hace la necesaria separación entre disposiciones jurídicas que regulan la organización, funcionamiento y control de las elecciones y el sistema electoral. Además, no se distingue entre lo que es propio de la ley electoral y lo que es propiamente la sociología electoral, es decir, aquellos factores que influyen en el comportamiento electoral del individuo. Dos ejemplos nos permitirán demostrar esta primera afirmación.

Hay autores que, por una parte, ponen de relieve las debilidades de la ley electoral pensando en la organización electoral —es el caso del control de los resultados— para fundamentar con ello la necesidad de una reforma del sistema electoral. Otros autores, desde una óptica diferente, plantean la «necesidad de una reforma urgente del sistema electoral», apoyándose en consideraciones propias de la sociología electoral —como lo hace J. Díez Nicolás en Santander en 1981, al igual como lo sostuvo en el congreso del CITEP en 1976.

La segunda confusión se encuentra en torno a la reforma del Senado, específicamente la forma de constitución. Aquí hay que afirmar con entera claridad de que el problema envuelto no es una cuestión de la ley electoral, sino de dimensiones mucho más amplias, complejas y que tienen relación con la función que debe cumplir el Senado en el sistema político español; es decir, una cuestión central en los elementos del sistema de representación. La pregunta, por tanto, que debe ocupar la atención de los analistas en el tema del Senado es la siguiente: ¿Deben tener las distintas regiones (provincias) españolas la misma importancia para efectos de su representación en él (principio del Senado, como ocurre en los Estados Unidos) o, por el contrario, se estima conveniente que cada región (provincia) tenga una representación en proporción al número de habitantes? En esta segunda alternativa se está optando por una Segunda Cámara política similar en la forma de constitución a la Cámara Baja. Sólo una vez que se despeje este dilema es posible entrar a considerar los problemas técnicos referidos al sistema electoral.

A continuación el tema de mi artículo se concentra sólo al tema específico del sistema electoral, en aquellos puntos que, en mi opinión, pueden mejorar el funcionamiento de los mecanismos electorales en la España de hoy.

2. *Sistema de partidos y sistema electoral*

El segundo problema necesario de aclarar se refiere a las relaciones existentes entre el sistema de partidos y el sistema electoral. Manuel Fraga se apoya en «las tres clásicas leyes del profesor Duverger» para afirmar que el sistema proporcional «tiende a la creación de partidos múltiples e independientes, la votación mayoritaria a dos vueltas (como en Francia) tiende a la formación de partidos múltiples y dependientes y la votación por mayoría simple (como en el Reino Unido) lleva al bipartidismo».

Desde que el profesor Maurice Duverger publicara su hoy clásico libro sobre los partidos políticos en 1951, la ciencia política ha alcanzado un grado de madurez y especialización que permiten revisar tesis de esa época y plantear nuevas alternativas a problemas antes no superados. No es efectivo que en las ciencias sociales existan «leyes» como en las ciencias naturales (al menos yo no lo creo), y nadie puede sostener hoy día que el profesor Du-

verger haya descubierto «leyes». Por de pronto, su concepción determinista sobre el sistema proporcional y el multipartidismo fue oportuna y brillantemente criticada por G. Sartori en su trabajo de 1966 sobre el pluralismo polarizado, demostrando que tal relación causal no existe. En seguida, el análisis de Duverger, además de los graves errores metodológicos oportunamente señalados por Wildavski, opera en un nivel estrictamente institucional y no propiamente político, es decir, de actores y fuerzas sociales, de variables socioeconómicas que determinan la conducta del elector. De allí que Duverger no puede entender que no es el sistema electoral el que ha causado el multipartidismo en Holanda y Bélgica, sino la existencia, a nivel de la sociedad y de la cultura, de un pluralismo o segmentación cultural configurada por «familias espirituales» que es menester integrar al sistema político y darle participación en el poder.

A continuación cabe distinguir dos cuestiones diferentes y que a menudo se confunden:

1. Una cuestión *genética* y que consiste en determinar qué fue primero: el sistema proporcional o el multipartidismo. Para responder a esta pregunta es necesario considerar que las sociedades pluralistas o segmentadas (diversidad de lenguas y culturas; diversidad de religiones) introdujeron el sistema proporcional, surgiendo un sistema multipartidista. No es el sistema electoral el que creó el multipartidismo, sino la segmentación o pluralismo social y político que define al sistema social. Baste recordar que hubo más de un centenar de partidos en España antes de las primeras elecciones generales en junio de 1977.

2. Una cuestión *histórico-sistemática* y que consiste en observar que hay sistemas bipartidistas o de dos partidos y medio con un sistema electoral proporcional. Es el caso de Austria. Aún más, con sistema proporcional es posible una evolución en el sistema de partidos, desde el sistema multipartidista a un sistema de dos partidos y medio. En efecto, en la Alemania Federal, Dolf Sternberger habló del supuesto «milagro electoral», pues la concentración del sistema de partidos contradecía lo que para muchos observadores era «imposible». Después del caso alemán —e incluso considerando hoy a Israel, que en 1949, por el pluralismo étnico, introdujo el sistema proporcional y que hoy tiene dos bloques políticos dominantes— difícilmente puede seguirse calificando de «milagro» la concentración del sistema de partidos en países que tienen sistema proporcional. Duverger trató de salvar su tesis a través de un análisis deformado del sistema electoral alemán, calificándolo de sistema mixto. Sin embargo, el sistema electoral es claro y categórico: el principio que impera es el proporcional y no hay formas destinadas a eludirlo.

En la Alemania Federal se ha producido un profundo proceso de concentración de partidos desde 1953 y que no responde en primer lugar al sistema

electoral, que es básicamente el mismo desde 1949, sino al mayor bienestar económico de los estratos medios y populares y a la estrategia política de los principales partidos de entonces (CDU/CSU, SPD y FDP) para avanzar en tal dirección a través de decisiones políticas y no de ingeniería electoral o institucional.

3. *La sistemática electoral*

El tercer nivel de análisis se refiere a ver acertadamente cuáles son las exactas consecuencias de los distintos componentes de un sistema electoral. Para ello es indispensable conocer suficientemente la sistemática electoral.

Hay una contradicción de partida que complica el esfuerzo de aclarar este punto. En efecto, por una parte se afirma que el sistema D'Hondt favorece a los grandes partidos en desmedro de los pequeños, mientras que, por otro lado, se está sosteniendo la tesis de Duverger de que el sistema proporcional provoca una fragmentación del sistema de partidos. Ahora bien, yo aclaro que el método D'Hondt es *el* método para calcular los escaños en el sistema proporcional. ¿Cómo se concilian ambas posiciones? Esta pregunta todavía no ha sido planteada en la discusión, ni menos por los articulistas que comento.

Es la matemática la que aclara esta confusión, dando una respuesta exacta. En efecto, el método D'Hondt entrega una representación de los votos en escaños de una manera bastante proporcional. Lo «bastante» alude a que el sistema D'Hondt, en comparación a otras técnicas de cálculo, asigna el último escaño a repartir a un partido mayor, que no necesariamente tiene que ser *el* partido mayor. Es decir, no beneficia a los partidos más grandes, si no es relativamente indiferente al tamaño del partido, pues puede ser al quinto partido en importancia, de un total de siete, o en vez del segundo más importante, beneficia al mayor.

Es por ello que es absolutamente errado afirmar que el método D'Hondt «favorece la existencia de grandes partidos o coaliciones», como afirma De Esteban.

Un ejemplo lo demuestra. En Alemania Federal existe el método D'Hondt desde 1949. En las elecciones de 1970 la CDU/CSU obtuvo el 48,6 por 100 de los votos, obteniendo con ello el 49 por 100 de los escaños. Recibieron un 0,4 por 100, mas no por el método D'Hondt, sino porque algunos partidos menores no participaron en la repartición de escaños.

Indudablemente el sistema electoral tiene debilidades, pero si se quiere corregirlos debe hacerse con la debida atención, tratando de evitar sobrestimar las fallas y las posibilidades de mejoramiento. De lo contrario, me temo que el remedio puede ser peor que la enfermedad.

Creo que muchas de estas imprecisiones, contradicciones y errores podrían evitarse mediante un adecuado dominio de la sistemática electoral actual,

pues ella ha alcanzado el suficiente grado de madurez como para mostrar cuál es su objeto concreto y, con ello, cuáles son sus consecuencias. De allí que es menester exigir de los especialistas mayor rigor en sus análisis, pues de lo contrario se está confundiendo a la opinión pública. Tengo la impresión de que en la actual discusión de los estudiosos y especialistas en el tema de la reforma del sistema electoral se pueden observar más debilidades técnicas que en la misma ley.

4. *Pautas mínimas para encarar una reforma electoral*

Una discusión sobre las propuestas para una reforma electoral requiere, previamente, que se aclaren cuatro preguntas:

1. Primeramente es necesario saber ¿qué se puede influenciar con el sistema electoral? Para responder a ella es menester considerar los nuevos avances de la sistemática electoral, haciendo un adecuado empleo del método comparativo.

2. En seguida, es necesario preguntarse ¿cuáles son las debilidades estrictamente técnicas del sistema electoral español, que por cierto las posee? Aquí se debe despejar la discusión de todo aquello que pertenece al nivel político o a temas que excedan los marcos de una legislación electoral.

3. A continuación se plantea la pregunta ¿qué se desea influir mediante la reforma del sistema electoral? Esta es una pregunta *política* y no técnica, y corresponde a los políticos dar una respuesta, los cuales, no me cabe la menor duda, tomarán en cuenta las opiniones de los expertos. Ellos deberán determinar si acaso es mejor para la consolidación de la democracia en España introducir por medio de la ley la concentración del sistema de partidos y ellos deberán analizar sus consecuencias; corresponde a este tipo de problemática el plantearse el tipo de modelo de democracia que se quiere consolidar, ya sea un modelo con elementos de competición dominante, con todas sus consecuencias de polarización que genera, o bien un modelo de democracia que se oriente en torno a la cooperación y al compromiso.

4. Finalmente es menester determinar qué propuestas de reforma del sistema electoral son compatibles con la Constitución, en su amplio sentido como forma y garantía de la convivencia nacional y no sólo con sus disposiciones estrictamente electorales. Por ejemplo, introducir el correctivo/barrera de un 10 por 100 es constitucionalmente muy discutible, pues la Constitución ha establecido el principio de la representación proporcional.

5. *Sistema de partidos nacionales y sistemas de partidos regionales*

Tanto Manuel Fraga como De Esteban están interesados en el futuro del sistema de partidos y es por ello que se refieren a la ley electoral, cada uno

a su manera y optando por dos soluciones diversas. Sin embargo, ambos incurren en un problema muy frecuente en la teoría de partidos y elecciones, del cual no se escapan eminentes profesores, ni siquiera G. Sartori: el problema de la doble dimensión de la competencia de partidos en un Estado federal (Canadá, Alemania Federal) o «Estado de las autonomías», como España. En efecto, el profesor Lehbruch ha demostrado que en un Estado federal no hay sólo una competencia horizontal, entre partidos nacionales, sino también una competencia *vertical* entre éstos y los partidos regionalistas o de éstos entre sí. España, a diferencia de la Alemania Federal, no es todavía un Estado federal, pero tiene partidos regionales, que el otro no tiene (pues la CSU es partido hermano de la CDU). Estos partidos regionales tienen, al menos varios de ellos, como el PNV, CIU, una trayectoria histórica muy larga, que se entronca con buena parte del desarrollo vasco y catalán, sin agotarlo, ni de lejos. Los otros partidos regionalistas se han legitimado ante el electorado por apelar a los intereses de sus respectivas comunidades y que los partidos nacionales no han podido efectuar. Plantear hoy correctivos electorales para evitar el fraccionamiento de las Cámaras significa distorsionar la representación de los partidos regionalistas en las Cortes en términos tales que puede a éstos serle innecesario estar en ellas y tener que buscar el camino del retraimiento.

En esta línea de razonamiento es contradictorio plantear, por un lado, que el abstencionismo alcanza niveles alarmantes y, por el otro, plantear medidas que tienden a debilitar a los partidos regionales y a aumentar precisamente el abstencionismo en las comunidades autónomas y regiones, pues el elector se encontrará ante el dilema de optar entre votar por partidos nacionales, a los cuales no se siente identificado, o seguir apoyando a los partidos que él ha votado en las numerosas elecciones que España ha tenido desde 1977, pero que se ven obstaculizados de tener la adecuada representación parlamentaria. En esa alternativa, me temo que una buena parte de los electores elegirá el camino del abstencionismo forzado.

Plantear hoy el sistema mayoritario es ir mucho más allá: prescindir de los partidos regionalistas, introduciendo una polarización nacional y a nivel de las circunscripciones electorales para llegar a consecuencias políticas gravísimas, especialmente para un país que todavía no ha podido consolidar su democracia.

Si no se toman en cuenta los distintos niveles en que actúan los partidos nacionales y regionales, se comete el error de subestimar la capacidad constructiva de los partidos regionales, imputándoles a ellos los excesos del fraccionamiento de partidos. Es bien sabido que en un sistema bipartidista como el británico, los partidos son una coalición de fracciones que tiene que funcionar gracias al poder discrecional que tiene el jefe del partido para designar a sus ministros o Gobierno en la sombra. En los sistemas multipartidistas, como el alemán, hay un número reducido de partidos, pero a nivel de

la *Land* cada partido tiene una autonomía amplísima, en términos tales que se produce una dualidad entre política de los Länder y política en el Bund, que hace muy compleja la regulación del conflicto interno. Finalmente, en los sistemas multipartidistas con varios partidos, como España, debemos recordar qué partidos son *relevantes* y por qué, y no considerar sólo el número total de partidos con representación parlamentaria, pues esto es un dato no siempre relevante para descubrir los problemas de la democracia. Holanda y Dinamarca han tenido regularmente más de ocho partidos en el Parlamento después de la Segunda Guerra Mundial y nadie ha cuestionado esto, pese a que los partidos mayoritarios no tienen un porcentaje electoral mayor que el de UCD y PSOE en España. Los partidos relevantes son, nuevamente recurriendo a Sartori, aquellos que son decisivos para la constitución del Gobierno o para hacer una oposición efectiva, no sólo por el número de escaños de que disponen, sino también por su ubicación en la estructura del sistema de partidos. Un partido puede situarse en el sistema de partidos de tal forma que se constituya en una estructura mediadora entre el centro y la periferia, aun cuando disponga de un escaso número de parlamentarios. Con ello el sistema político puede ganar en términos de su capacidad de cambio y adaptación, en vez de rigidizarse.

El planteamiento de Fraga Iribarne no sólo es criticable por lo que hemos dicho oportunamente sobre el sistema mayoritario, sino también porque identifica sistema bipartidista con estabilidad de la democracia. El, que es un buen conocedor de la política europea, sabe que eso no es así solamente, pues el problema de la estabilidad de la democracia está vinculado a un conjunto muy complejo de variables políticas, socioeconómicas y culturales y no sólo al sistema bipartidista. Una estabilidad a nivel de partidos —dos partidos— no significa estabilidad de la democracia, como Gran Bretaña hoy, país que Fraga Iribarne utilizaba mucho en apoyo a sus propuestas.

Un análisis menos ideológico de la política europea muestra que muchas democracias estables funcionan con sistema de partidos múltiples. Este artículo no fue escrito con el fin de convertir al sistema multipartidista en la panacea para resolver los difíciles y complejos problemas de la democracia española, sino para advertir contra las reformas simplistas del sistema electoral, que, planteadas de la forma en que se ha hecho, no ayudarán a resolver las dificultades, sino que, me temo, a agravar los problemas.

CRITICA DE LIBROS