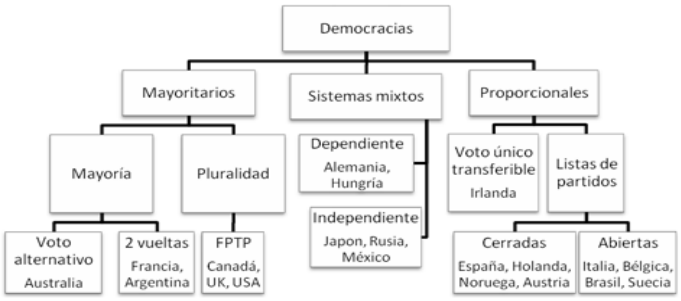
LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL: GUIA BREVE PARA PENSADORES CRÍTICOS

Este texto pretende reflexionar sobre posibles reformas al sistema electoral vigente y exponer argumentos a favor y en contra de las diferentes opciones. En concreto, nos centramos en las propuestas relativas al sistema electoral surgidas a partir del movimiento del 15-M como son la modificación del tamaño de las circunscripciones electorales, la adopción de listas abiertas, la introducción de medidas que fomenten la democracia directa, o la sustitución de la fórmula d'Hondt. Nuestro principal mensaje es que, si bien las características del sistema electoral afectan múltiples aspectos del proceso político, no existen recetas mágicas que solucionen todos los problemas de la democracia. La reforma de algunos aspectos del sistema electoral puede ser deseable, pero la mayoría de opciones tienen tanto ventajas como desventajas.

SISTEMAS ELECTORALES Y EL SISTEMA ACTUAL

¿Qué sistemas electorales existen? Un sistema electoral es el conjunto de reglas y procedimientos que regulan la manera en que se vota, y cómo los votos se transforman en escaños. Existen tres familias de sistemas electorales, cada una de con múltiples variantes. En un extremo están los sistemas mayoritarios. Éstos premian al partido que obtiene un mayor número de votos, otorgándole más representación y estabilidad al gobierno resultante y se rigen por el principio de "el ganador se lo lleva todo". La participación electoral suele ser menor puesto que los partidarios de partidos pequeños pueden decidir abstenerse. En el otro extremo están los sistemas proporcionales, en los que existe una mayor correspondencia entre votos y escaños. A medio camino, encontramos sistemas mixtos que combinan características de ambas familias.

Las tres principales familias de sistemas electorales:



¿Cuáles son las principales características del sistema electoral español? Los elementos básicos del sistema electoral español están definidos por la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de junio de 1985. Los aspectos legislados por la LOREG son mucho más sencillos de modificar que los recogidos en la Constitución. El artículo 68 de la Constitución establece que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados (actualmente son 350). La circunscripción electoral es la provincia a la que se asigna una representación mínima inicial, distribuyendo los demás diputados en función de la población según el principio de representación proporcional. La LOREG desarrolla el sistema electoral y establece entre otros aspectos que la fórmula de reparto de escaños es la regla D'Hondt, la existencia de una barrera legal del 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción y el voto por listas cerrada y bloqueadas (imposibilidad de seleccionar o reordenar a los candidatos). Aunque el sistema es proporcional, la existencia de circunscripciones electorales pequeñas en las provincias poco pobladas genera resultados mayoritarios.

Constitución 1978, Artículo 68	LOREG
Congreso de entre 300 y 400 diputados	Barrera legal del 3% de votos válidos por circunscripción
Circunscripción electoral es la provincia	Fórmula de reparto D'Hondt
Representación proporcional	Listas cerradas y bloqueadas

PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL

¿Qué es la proporcionalidad? La proporcionalidad es la relación entre los resultados de una elección (porcentaje de votos) y el reparto de los escaños entre las distintas candidaturas a partir de esos resultados. Un sistema electoral sería perfectamente proporcional si a cada porcentaje de votos de una candidatura, le asignara exactamente el mismo porcentaje de escaños. Casi ningún sistema electoral del mundo, por no decir ninguno, es perfectamente proporcional: todos introducen un grado menor o mayor de distorsión en el reparto de escaños, que suele beneficiar a los partidos grandes y perjudicar a los más pequeños.

¿Qué factores hacen que un sistema electoral sea muy proporcional? Además de la fórmula electoral, el principal factor que hace que un sistema sea muy o poco proporcional no es el método de repartición de los escaños d'Hondt (como habitualmente se cree) sino el tamaño de los distritos, es decir el número de escaños que se reparten en cada circunscripción electoral. Cuando hay muchos escaños para repartir es posible ajustar mejor el reparto de escaños a la distribución de votos. Cuando los distritos son pequeños la proporcionalidad es más difícil de conseguir. Otro factor importante, es la existencia de umbrales electorales legales (un porcentaje mínimo de votos que una candidatura debe conseguir para poder optar a obtener representación): cuando hay umbrales elevados, la proporcionalidad es menor, ya que los partidos que no los superan se quedan fuera del reparto.

Si queremos un sistema electoral más proporcional, con una mayor correspondencia entre votos y escaños, hemos de estar dispuestos a tener gobiernos de coalición o gobiernos de un partido sin mayoría absoluta, que suelen ser más inestables que los de un solo partido con mayoría

¿Cuál es el precio de un sistema perfectamente proporcional?
Las elecciones sirven para producir representación, pero también para producir gobiernos, y ambas funciones están en cierta medida contrapuestas. Un sistema proporcional suele generar parlamentos que reflejan mejor la pluralidad de los electores, con presencia de mayor número de partidos políticos. Esto, que es bueno en términos de representación, puede no serlo tanto a la hora de generar mayorías parlamentarias estables. En los países donde hay sistemas muy proporcionales suele haber muchos partidos en el parlamento y ningún partido suele conseguir la mayoría parlamentaria suficiente para gobernar en solitario. Por tanto se generan gobiernos de coalición, más susceptibles a ser inestables. La desproporcionalidad en el sistema electoral hace que un partido pueda conseguir una mayoría absoluta de escaños sin tenerla en votos. Es, en cierto sentido, un "premio" a las listas más votadas con el fin de facilitar la gobernabilidad.

Ventajas de la proporcionalidad	Desventajas
Más participación y satisfacción de quien apoya partidos pequeños	Gobiernos sin mayoría parlamentaria y menos estables
Más necesidad de consenso en las políticas	Necesidad de coaliciones para gobernar
Inclusión política de las minorías	

EL TAMAÑO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES

¿Que ventajas tendría una circunscripción única? Una de las demandas que han surgido en los debates sobre la reforma de la ley electoral es la instauración de una circunscripción única para todo el estado. A favor de esta propuesta, se argumenta que genera una mayor proporcionalidad. Efectivamente, cuanto más grande es una circunscripción (más diputados se eligen), más proporcional es el resultado.

¿Que ventajas tiene la división del territorio en circunscripciones? Sin embargo, la gran mayoría de los sistemas divide el territorio en circunscripciones o distritos para elegir a los representantes. Podemos mencionar cinco ventajas de la delimitación en distritos:

1. Descentralización de los partidos, democratización de la elección de candidatos. La elección de representantes en distritos favorece una organización descentralizada de los partidos. Si los candidatos se eligen en una única circunscripción, los órganos centrales de los partidos acumulan mucho más poder.

2. Representación de los territorios con poco peso demográfico y diversidad geográfica en el parlamento. En aquellos países que tienen la población distribuida de manera desigual en su territorio, con áreas muy densamente pobladas y otras menos, la división en distritos electorales contribuye a garantizar la representación de los territorios poco densos y la diversidad de procedencia geográfica de los representantes políticos.

3. Representación de las minorías territorialmente concentradas. Un sistema de circunscripción única requiere que todos los candidatos compitan en todo el territorio. Cuando existen minorías (nacionales, políticas, sociales, culturales o de cualquier tipo) concentradas en una parte del territorio, sus representantes no pueden competir en el resto del territorio y sus posibilidades de elección se ven muy reducidas. Una barrera de entrada aplicada a una circunscripción única, directamente excluye estas minorías de la representación política. Esto puede agravar seriamente los problemas de acomodación de dichas minorías y aumentar su malestar.

4. Proximidad con los electores, identificación de los representantes, posibilidad de intercambio de información y flujos de comunicación. El argumento más esgrimido para la delimitación de distritos electorales es el de la proximidad entre electores y representantes. La identificación geográfica de los diputados y, sobre todo, el hecho de vincular su reelección a los resultados en un distrito determinado contribuye a que los ciudadanos conozcan a los representantes, favorece la comunicación e interlocución entre ellos, y aumenta las posibilidades de control de los mismos.

5. Permite listas abiertas La división del territorio en distritos es especialmente relevante en un sistema de listas abiertas, que aplicado en una única circunscripción es inmanejable, puesto que requiere que los ciudadanos reconozcan y prioricen centenares de representantes.

La circunscripción única aumenta la proporcionalidad, pero a costa de las virtudes de la división del territorio en circunscripciones. Puesto que distritos de tamaño mediano mejoran la proporcionalidad y conservan dichas ventajas, parecería razonable orientar la reforma electoral hacia un incremento del tamaño de las circunscripciones sin necesidad de implementar una circunscripción única.

¿Existe un término medio? Los distritos de tamaño mediano generan una representación básicamente proporcional y no presentan los inconvenientes de la circunscripción única. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ambas propuestas requieren una reforma de la Constitución española, puesto que en sus artículos 68 y 69 se establece la provincia como distrito electoral para el Congreso y el Senado. Otras reformas que podrían aumentar ligeramente la proporcionalidad sin necesidad de modificar la Constitución son la ampliación del número de diputados de 350 a 400 (o a 399 para evitar empates) o la modificación del sistema de distribución de escaños (fórmula d'Hondt).

Ventajas circunscripción única	**Ventajas de múltiples circunscripciones**
Genera una mayor proporcionalidad.	Descentralización de los partidos, democratización de la elección de candidatos
	Representación de territorios con poco peso demográfico y diversidad geográfica en el parlamento
	Representación de las minorías territorialmente concentradas.
	Proximidad con electores, identificación de los representantes, más intercambio de información
	Permite listas abiertas

LA FÓRMULA D'HONDT

¿Que es la fórmula d'Hondt? La LOREG (1985) instituyó el mecanismo D'Hondt como fórmula matemática de adjudicación de escaños a partir de votos en España. Al dividir el número de votos obtenido por un partido por la cuota de distribución obtenemos el número de escaños que le corresponden. Suponiendo que hay 4 partidos, 5 escaños, se dividen los votos obtenidos (que se anotan en la primera columna) sucesivamente por 1, 2, 3, etc. y se otorgan los escaños a las casillas que contienen un cociente mayor (en negrita):

	1	2	3	4	5	Escaños
Partido A	**50000**	**25000**	16667	12500	10000	2
Partido B	**40000**	**20000**	13333	10000	8000	2
Partido C	**20000**	10000	6667	5000	4000	1
Partido D	10000	5000	3333	2500	2000	0

Esta fórmula sobre-representa a los partidos grandes porque cuantos más votos, más fácil resulta obtener un escaño adicional. El coste marginal de un escaño es decreciente. La regla d'Hondt es sensible al tamaño del distrito: en circunscripciones con pocos diputados, introduce distorsiones a la representación y favorece el bipartidismo. En cambio, en distritos más grandes (a partir de 9 representantes aproximadamente) produce un resultado básicamente proporcional.

¿Qué alternativas existen? Además de la fórmula de Jefferson-Hondt, existen otras fórmulas de adjudicación proporcional de escaños por el método de cocientes que utilizan diferentes divisores (como el Sainte-Laguë). También existen fórmulas por cuotas, como la Hamilton Hare en la que se divide el número total de votos por el número total de escaños. Cada candidatura obtiene tantos escaños como cuotas le corresponden. Los restos o votos que "sobran" después de la asignación inicial cuentan para la distribución de los escaños restantes. Sin embargo, para el ejemplo anterior con 5 escaños, cualquier fórmula de reparto de escaños da el mismo resultado (2 para A, 2 para B y 1 para C), ya que lo importante para conseguir un resultado proporcional es que haya muchos escaños para repartir. En el ejemplo, sólo a partir de 12 escaños el partido D conseguiría representación. De todos modos, difícilmente un cambio de fórmula mejorará la proporcionalidad en circunscripciones muy pequeñas. Si una reforma de estas características no va acompañada de una modificación del tamaño de los distritos más pequeños el impacto sobre la proporcionalidad sería reducido.

El método d´Hondt de asignación de escaños produce resultados desproporcionales en circunscripciones pequeñas, pero no en las grandes. Otros métodos pueden mejorar ligeramente la proporcionalidad, pero su impacto en general es reducido si se mantienen circunscripciones muy pequeñas.

LAS LISTAS ABIERTAS

¿Qué son? En los sistemas electorales en que se eligen a listas de representantes (en vez de a representantes individuales), existen dos formas de votar: bien obligando a los votantes a elegir entre listas de candidatos propuestas por los partidos ("listas cerradas y bloqueadas", el sistema que tenemos en la actualidad para el congreso de los diputados, los parlamentos autonómicos y la mayoría de los ayuntamientos); bien dando a los votantes la posibilidad de confeccionar su propia lista de candidatos favoritos. En algunos sistemas, lo único que se permite al votante es alterar el orden de los candidatos de la lista presentada por el partido al que vota ("lista cerradas pero no bloqueadas"); en otros, el votante puede seleccionar libremente candidatos, pudiendo votar incluso por candidatos de diferentes partidos ("listas abiertas" puras, como las que rigen la elección de los senadores en la actualidad).

¿En qué medida contribuyen a mejorar la calidad de la representación política? Se argumenta que harán que a los políticos no les baste con lograr ser incluidos en una determinada posición de la lista del partido para ser elegidos, sino que tendrán que ser conocidos y valorados de forma individual por el electorado. Los candidatos tratarían de resultar atractivos a más votantes, porque podrían recibir votos de electores procedentes de todo el rango ideológico. Y cabría esperar que los políticos más competentes, mejor valorados por un mayor número de votantes, saldrían beneficiados. Además, las listas abiertas harían más difícil la elección de candidatos "impopulares" -por ejemplo, sospechosos de corrupción- que vayan dentro de las listas de un determinado partido, porque los votantes podrían fácilmente excluirlos sin necesidad de retirar el apoyo a su candidatura favorita.

¿Qué problemas tiene la introducción de listas abiertas? La razón que suele aducirse para justificar la adopción de listas cerradas y bloqueadas durante la transición española es la necesidad de fortalecer a las estructuras organizativas de los emergentes partidos políticos democráticos. Esa justificación ya no parece razonable. Sin embargo, existen otros motivos que nos deberían hacer cautelosos acerca de su implantación.

1. Harían más complicada la generación de mayorías estables de gobierno. Al posibilitar la diversificación del voto hacia candidatos de diferentes ideologías y al incentivar que los candidatos cultiven "marcas" diferentes a la de su partido, es previsible que la fragmentación en el parlamento aumente y que los partidos tengan más difícil controlar a sus propios diputados y concejales.

2. La combinación de listas abiertas con circunscripciones grandes es terreno abonado para el clientelismo y la corrupción: en estos contextos, los candidatos tienen fuertes incentivos a repartir favores personales a determinados grupos de votantes a cambio de que estos votantes les "suban" en su lista de preferencias. Asimismo, serían una invitación para que un determinado perfil de político basase su campaña en la demagogia y ofertas irrealistas para garantizar su escaño. Traería consigo la personalización de las elecciones, lo que las podría desideologizar, hacerlas menos previsible y más dependientes de los recursos de cada candidato

Para que las listas abiertas desplieguen sus supuestos efectos benéficos hay que hacer supuestos poco realistas sobre la información de la que van a disponer los electores en el momento de votar. En ausencia de información sobre la calidad de los candidatos, las listas abiertas pueden propiciar la aparición de clientelismo y desafección en algunos grupos de votantes. Los problemas son mayores si se aplican a una circunscripción única.

3. Requieren de un sustancial esfuerzo por parte de los votantes y pueden aumentar la desigualdad en la participación electoral. Cuando se trata de elecciones para elegir un número pequeño de representantes (tres, cinco, diez como mucho), puede resultar razonable que los ciudadanos hagan el esfuerzo de informarse sobre los diferentes candidatos. Pero si las listas abiertas se aplican en una circunscripción única, ¿alguien piensa que los ciudadanos seremos capaces de seleccionar y ordenar de manera informada a nuestros 350 políticos preferidos de entre los miles de candidatos que se presenten? Incluso en circunscripciones pequeñas, las listas abiertas aumentan la dificultad de la decisión de votar. Por tanto, pueden aumentar la abstención entre personas con bajo interés por la política, que suelen tener un bajo nivel socio-económico y educativo.

Ventajas de las listas abiertas	Problemas de las listas abiertas
Motivarán a los políticos a ser conocidos y valorados por el electorado	Harían más complicada la generación de mayorías estables de gobierno al perder los partidos control sobre sus parlamentarios
Mayor libertad para los electores	Podrían aumentar el clientelismo y la corrupción
	Requieren de un sustancial esfuerzo en adquisición de información por parte de los votantes y pueden aumentar la desigualdad en la participación electoral

EL VOTO ELECTRÓNICO

¿Votar por ordenador? Una posible reforma de la ley electoral atañe a la incorporación de las nuevas tecnologías al proceso electoral, ya sea instalando aparatos especiales dentro de los colegios electorales o permitiendo el voto por Internet. Sin embargo, no hay consenso sobre los beneficios de estos sistemas. Por una parte, podría hacer el voto más atractivo a las nuevas generaciones, pero también más complejo a las personas mayores o con menos formación o recursos. Aunque podría agilizar el recuento de papeletas (de dos o tres horas a menos de una desde que se cierran los colegios electorales hasta que se publicitan los resultados) y abaratar los costes de las elecciones en cuanto a papeletas, también requeriría sistemas de auditoría complejos. La ventaja de hacer más manejable la selección de candidatos por parte del elector para configurar su voto no sería evidente en sistemas de listas cerradas y bloqueadas como es el caso de España.

¿Qué nos enseñan las experiencias existentes en otros países? Se alega que el voto electrónico haría del sufragio un acto más secreto y anónimo, pero todo depende del software y protocolo establecido para el voto: se han dado casos (Brasil) de voto electrónico con menos garantías de privacidad y secreto que el voto convencional. Finalmente, la experiencia de Estonia que desde 2007 es el primer país en que se ha aplicado el voto por Internet de forma generalizada, indica que quienes más usan el voto por Internet son los votantes habituales, a quiénes hace más cómodo el acto de votar. Sin embargo, de momento no parece que haya contribuído a incrementar o a modificar significativamente la participación electoral.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

¿Qué es la democracia participativa y qué instrumentos existen? Es una forma de democracia en la que además de las elecciones existen otros instrumentos que permiten la intervención de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Aunque hay multitud de instrumentos posibles, que pueden aplicarse en su mayor parte a cualquier nivel de gobierno, destacan cuatro propuestas concretas: los referéndums, las iniciativas legislativas populares, los mecanismos de tipo deliberativo y los presupuestos participativos. A favor de la democracia participativa se alega el poder captar y satisfacer mejor las preferencias ciudadanas, lograr políticas que cuenten con más legitimidad y menos rechazo, además de contribuir a crear una ciudadanía más crítica, activa e implicada.

Referéndums: ¿cuándo y cómo se usan? En España los referéndums son obligatorios para reformas de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía de algunas CCAA. Desde el referéndum constitucional de 1978 no ha habido ningún referéndum nacional de este tipo. Existe la fórmula del referéndum consultivo que se ha usado en dos ocasiones: el de la ratificación de la pertenencia de España a la OTAN (1986) y el de aprobación de la Constitución Europea (2005). En las CCAA su convocatoria debe ser solicitada y autorizada por el Consejo de Ministros pero a nivel municipal es más sencillo convocar consultas. En algunos países su uso es más habitual porque la ley lo exige y porque la cultura política nacional asume que las grandes decisiones políticas deben ser aprobadas directamente por la ciudadanía. Así, en bastantes países europeos se ha consultado la incorporación a la Unión Europea, la adopción del euro o políticas que generaban un amplio debate (aborto, descentralización).

¿Qué potenciales y límites tienen los referéndums? El referéndum suele lograr un nivel de participación mayor que otros instrumentos participativos y en consecuencia la opinión de la población está mejor representada por la decisión final. Además, se percibe como un instrumento especialmente legítimo por sus similitudes con los procesos electorales y los resultados suelen ser respetados por los gobiernos. Entre sus problemas destacan:
1) los votantes a menudo no cuentan con suficiente información y ésta puede ser muy manipulable si los dos bandos no cuentan con recursos similares;
2) el riesgo de agotamiento, de menor participación general y de participación desigual entre tipos de votantes si su uso es muy frecuente, como sucede en Suiza;
3) el riesgo de manipulación de la agenda si el gobierno es el único que puede elegir queé temas se votan y cuáles son las opciones entre las que los ciudadanos decidirán,
4) riesgo de aprobación de medidas populares pero no sostenibles o coherentes entre sí. Por ejemplo, se ha vinculado la crisis fiscal de California al uso repetido de referéndums que ha resultado en sucesivas expansiones del gasto público unidas a las aprobaciones de sucesivas reducciones de impuestos.

Iniciativas legislativas populares (ILP): ¿Cómo se inician y en qué acaban? Es un proceso que se inicia con una recogida de firmas ciudadanas para apoyar un proyecto legislativo. n el caso español, el número de firmas ha de ser como mínimo de 500.000 y se excluyen explícitamente una serie de temas como objeto de ILP: la reforma de leyes orgánicas, de la Constitución, de leyes tributarias o leyes de carácter internacional. Una vez recibe el apoyo necesario, la propuesta pasa a ser debatida por el Congreso de los Diputados, que puede rechazarla o modificar su contenido. Desde 1978 sólo una ILP (relativa a la propiedad horizontal) ha sido aprobada por el pleno. Muchas CCAA tienen su propia legislación sobre ILP, a menudo menos restrictiva que la nacional. En Suiza o en estados de los EEUU la ILP no desemboca en el Parlamento sino en un referéndum que puede derogar una ley aprobada por el parlamento o aprobar nueva legislación.

Mecanismos deliberativos: ¿cuándo se usan y qué ventajas y problemas tienen? Entre los mecanismos deliberativos destacan los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas y otras experiencias que incorporan a la ciudadanía a debates y decisiones concretas. Estos mecanismos suelen utilizar la selección al azar de los participantes para lograr menores sesgos en la participación. En España sólo algunos ayuntamientos los contemplan como una posibilidad en sus reglamentos de participación. Como experiencias concretas podemos destacar los jurados ciudadanos británicos que han servido en muchos municipios para repensar las prestaciones y servicios sanitarios o la Asamblea ciudadana que elaboró una nueva propuesta de Ley electoral en Ontario (Canadá). La pluralidad de la información, la posibilidad de escuchar y debatir todos los puntos de vista y la pluralidad de los participantes forman parte de los puntos fuertes de estos mecanismos. Por otro lado, el que no incorporen suficientemente a las asociaciones ha provocado enfrentamientos con este sector, su uso puede ser muy caprichoso por parte de las administraciones y su influencia en la toma de decisiones reales ha sido a menudo limitada.

Presupuestos participativos: ¿cuándo y cómo se usan y qué ventajas y problemas tienen? Los presupuestos participativos permiten que las personas que viven en un municipio pueden decidir directamente el uso de una parte del presupuesto municipal. Su uso no está incorporado en la legislación, aunque ha habido decenas de experiencias en municipios españoles, europeos y de América Latina. En algunos casos han modificado las prioridades políticas y el número de participantes ha sido elevado, sobre todo cuando tras varios años de funcionamiento exitoso se ha visto que las decisiones adoptadas se ejecutaban realmente. Sin embargo, la mayoría de experiencias europeas han sido muy limitadas en su capacidad de influencia, en el número de participantes que se ha logrado atraer y a menudo han supuesto conflictos importantes con el tejido asociativo del municipio que ha considerado que el proceso no le otorgaba suficiente protagonismo. Su principal limitación es que su surgimiento depende totalmente de la voluntad política a nivel local.

Elaborado por Eva Anduiza (UAB), Laia Balcells (CSIC), José Fernández-Albertos (CSIC), Joan Font (CSIC), Carolina Galais (UAB), Aina Gallego (Stanford), Jordi Muñoz (UAB).