

La reforma del régimen electoral

Debate de 31 de enero de 1994

[Colección Cuadernos y Debates, 49-1994-190 págs.]

CON el título «La reforma del régimen electoral», el Centro de Estudios Constitucionales publica el debate que organizó entre profesores de Universidad, dirigentes políticos y funcionarios de alto nivel el 31 de enero de 1994 en la perspectiva de convertir la obra en una pequeña referencia en el contexto general que anima nuestra vida pública de balance y renovación de las instituciones.

Este libro, sin embargo, es algo más que una simple recopilación de argumentos a favor y en contra de determinadas modificaciones de nuestro sistema electoral. La calidad y el rigor de las intervenciones, especialmente las ponencias de Montero y Gunther, Wert, Santamaría y Abad, permiten una lectura sobre otro problema que aparece de una forma latente, cuando no explícita, a lo largo del texto.

Con ironía, Julián Santamaría se permite llevar la contraria a los «todólogos»; con el mismo espíritu, José Ramón Montero y Richard Gunther se refieren a un debate "... nutrido por dosis variables de iniciativas arbitristas, diagnósticos simplistas y objetivos tan politizados como mal disimulados».

Aparecen así designados unos adversarios cuyo apriorismo y falta de neutralidad pueden quedar claramente denunciados por unas aportaciones realizadas con todo el instrumental teórico, empírico y comparativo de que dispone la Ciencia Política.

Son muchas las ocasiones en que resulta difícil explicar las diferencias que puedan existir entre la Política, el periodismo y la Ciencia Política. La obra publicada puede servir como magnífico ejemplo de la distancia de ésta última con los otros dos campos. La lectura de «La reforma del régimen electoral» puede ser, por tanto, doble; por una parte, informa sobre nuestro sistema electoral, sobre sus implicaciones y las posibilidades y límites de su reforma; por otra parte, nos muestra que es posible una reflexión que a través de un método propio intenta hacerse con el calificativo de científica.

Esto no implica, y conviene dejarlo claro, pensar que nos hallamos ante unas contribuciones meramente profesoras que no tienen referencia a un espacio y a un tiempo concreto. Al contrario, el libro forma parte de una historia, política y académica, desarrollada a lo lar-

go de los últimos quince años en la que el problema planteado (el sistema electoral) ha ido evolucionado y comportando nuevas exigencias a los expertos electorales.

No es posible hacer aquí las referencias bibliográficas oportunas (por otra parte, recogidas en el texto que comentamos) que demostrarían que el debate sobre el sistema electoral se ha planteado en términos distintos en estos años. Así, antes de las primeras elecciones democráticas de 1977, el esfuerzo se centró en explicar los sistemas electorales y sus posibles implicaciones, con lo que se amplió el conocimiento comparado y se pudo corregir algunas visiones muy reduccionistas que se habían detenido en las formulaciones de Duverger.

En una segunda fase, al haberse adoptado ya un determinado sistema electoral con el decreto-ley de 18 de marzo de 1977 que sería consolidado en sus líneas maestras por la Constitución de 1978, y vistas las consecuencias que había producido con un concreto formato de partidos, apareció política y académicamente el término «reforma», punto central de un debate conectado con unas exigencias de mayor proporcionalidad en el sistema.

Finalmente, la victoria socialista en las elecciones generales de 1982, la Ley Orgánica de Régimen electoral General de 1985 y una cierta expansión del modelo hacia las elecciones autonómicas permitieron lo que hemos llamado en otro lugar la “institucionalización” del sistema electoral, con la creación de beneficiarios e incentivos selectivos que

parecen cerrar la vía de lo que podría entenderse como la reforma «fuerte» que operara sobre los mecanismos de la distorsionalidad.

Y éste es el límite del debate actual sobre la reforma y, a su vez, su punto de partida. Montero y Gunther demuestran perfectamente que nuestro sistema no puede calificarse como proporcional, siendo por sus efectos claramente mayoritario.

Sobre este aspecto nodal no hay discusión que soporte la evidencia de los datos empíricos, repetidos aquí y en otros muchos trabajos. Y no sirve la réplica jurídico-constitucional que intenta algún participante del coloquio señalando que es proporcional aquello que la Constitución define como tal puesto que cabrían otros sistemas electorales con menos sesgo mayoritario en el desarrollo normativo del texto fundamental. Sin embargo, el punto central del debate actual no es éste; aunque voces como la de López Garrido sirvan para recordar que la exigencia de proporcionalidad no desaparecerá del escenario político.

Constatado, por tanto, que en la actualidad los partidos políticos beneficiados por el sistema no estarían dispuestos a corregir el sesgo mayoritario del sistema electoral español, las propuestas y discusiones giran hacia otros temas entre los cuales destaca especialmente el tema de las listas electorales.

La presión mediática en favor del voto preferencial es contrarrestada con detalle, de nuevo, por Montero y Gunther. La contundencia de sus argumentos (literatura comparada, proceso

de formación de nuestro sistema de partidos, factores de nacionalización y localismo de nuestra vida política, experiencia del voto a la Cámara Alta, etc.) contrasta con una conclusión prudente que relativiza en variadas direcciones las ilusiones que algunos depositan en el voto preferencial, sin manifestarse por ello rotundamente en contra.

Su crítica al voto preferencial no se sitúa por tanto en el terreno de su conveniencia sino en el de las esperanzas generadas porque sibilinaamente apuntan que nos encontraríamos delante de una reforma «fútil» y, por consiguiente, cabría pensar que la presión reformista es el síntoma de un problema situado en otras esferas distintas a la meramente representativa.

El buen funcionamiento de un sistema democrático no se mide exclusivamente por la legitimidad de sus mecanismos electivos y determinadas insatisfacciones sobre los procesos de toma de decisiones y su contenido pueden revertir sobre el proceso electoral, aunque no estén directamente originadas por éste. Es ésta una reflexión que sólo se menciona muy de pasada en el texto porque evidentemente hubiera desbordado el marco del coloquio; pero que creemos que está implícita en el artículo que venimos comentado así como en el de Santamaría.

En efecto, centrado éste en el tema de las «listas cerradas, abiertas y entreabiertas» no deja de plantear un tema filosófico-político importante y que orienta sobre qué debe entenderse como sistema democrático. El voto preferencial sería un tema «secundario» que «re-

mite a una definición peculiar de la democracia como posibilidad de elegir entre un número ilimitado de alternativas más que de elegir entre alternativas diferenciadas».

Su consideración de la desproporcionalidad por condicionantes políticos, al lado de los conocidos razonamientos demográfico-provinciales y su análisis crítico de la variante alemana del doble voto son otros motivos de interés de su ponencia. Quedémonos, sin embargo, en la disyuntiva con la que terminábamos el párrafo anterior porque sirve para interrogarnos sobre si el actual descontento con el régimen electoral no es simplemente un producto coyuntural, «parte de todo ese conjunto de imputaciones a las formas de gobernar que, especialmente en épocas de crisis como la actual, encuentran un terreno fértil en amplios sectores de la sociedad española».

A nuestro entender no traicionaríamos a los ponentes citados si dijéramos que plantean la reforma electoral (al menos en los términos hoy en debate) como una *variable dependiente* del clima político más que de la *variable independiente* capaz de generar efectos propios y realmente taumatúrgicos sobre el sistema político y sus (dis)funcionamientos.

Ocurre, sin embargo, que los agentes políticos plantean el tema precisamente a la inversa, preocupados por no conceder ventajas a los competidores. Esto explica, derivando hacia otro aspecto, la regulación minuciosa de los medios de comunicación durante las campañas electorales o la prohibición

de la publicación de los sondeos electorales en los días inmediatamente anteriores al voto, temas sobre los que se centra José Ignacio Wert. El análisis de la influencia de los medios de comunicación, especialmente la incidencia de la diferenciación entre canales televisivos públicos y privados, le sirven para poner de manifiesto la incoherencia de un sistema de regulación del que habría de superar «la lógica del monólogo en beneficio de la lógica del diálogo» o, dicho en otras palabras, tomar buena cuenta que el electorado se movilizó mucho más por el debate entre los dos principales candidatos que por otras formas de publicidad menos comprometidas.

Se trata, por tanto, de mejorar la información del elector, punto con el que se conecta su alegato en favor de no restringir la publicación de encuestas, con la salvedad de garantizar la veracidad de las mismas. Los argumentos en pro y en contra de estas restricciones no son desconocidos; pero señalemos que, una vez más, nos encontramos ante una definición del sistema democrático. Frente a las nociones «tuitivas», Wert entiende que «no hay ninguna razón -desde la teoría prescriptiva de la democracia- que avale la mejor calidad del voto ideológico sobre el voto táctico».

La ponencia de Miguel Angel Abad parecería presentar menos implicaciones teóricas al limitarse a considerar los costos para la Administración de la flexibilidad en la presentación de candidaturas y la existencia de papeletas individualizadas para cada partido o coalición, proponiendo corregirlo mediante un sistema de fianzas y la papeleta única. Son aspectos sobre los que a veces no se reflexiona; pero que, sin duda, deben introducirse tanto por su difícil encaje con el tema del voto preferencial del que nos hemos ocupado anteriormente, como por la problemática constitucional que podrían implicar modificaciones de este tenor.

En el detalle de reformas aparentemente técnicas, pero de trascendencia indudable, las intervenciones de los participantes del debate señalaron también los problemas de actualización del censo electoral (J. Izquierdo) y la necesidad de supresión de las «... campañas públicas paralelas de presentación o evaluación de los logros alcanzados» (E. Arnaldo). Puntos éstos que han merecido una especial atención por parte de la Oficina Nacional del Censo y la Junta Electoral Central en los últimos meses.

Porque éste fue un debate científico que debería escucharse políticamente.

Jordi CAPO