

Demos|3

Fulls de recerca i de divulgació

Carlos Villodres

Valencians i democràcia

Del malestar a la proposta

fundació ▶ nexa

Valencians i democràcia

Del malestar a la proposta

Carlos Villodres Iglesias

fundació ▶ nexa

Amb el suport de:



Col·lecció Demos, núm. 3
Director acadèmic: Vicent Flor i Moreno

Primera edició: desembre del 2012

© del text: Carlos Villodres Iglesias
© d'aquesta edició: Fundació Nexè
www.fundacionexe.org

Producció: Jaume Ortola
www.riuraueitors.cat
Carrer de l'Agregació, núm. 1, 2n 1a
08041 Barcelona

ISBN: 978-84-938315-9-2
Dipòsit legal: B.32438-2012
Impressió: Publidisa

Continguts

El malestar	5
Els partits polítics	15
<i>D'on vénen</i>	16
<i>On es troben</i>	23
<i>Cap on podrien anar</i>	29
El sistema electoral	44
<i>¿Què és un sistema electoral?</i>	45
<i>El sistema electoral espanyol</i>	55
<i>El sistema electoral valencià</i>	67
<i>¿Quina reforma?</i>	75
Open Government	85
Bibliografia	91

El malestar

Hi ha malestar. Malestar amb la situació que vivim i amb la manca de solucions als problemes a què ens enfrontem. Malestar, també, amb la inutilitat —o la poca eficàcia— dels instruments del nostre sistema democràtic per a afrontar els reptes i els desafiaments del moment històric en què ens trobem.

¿Fins on arriba aquest malestar? ¿A quines institucions afecta? ¿Com s'ha expressat? I finalment, ¿a què es deu?

Un malestar latent. Pot semblar una obvietat mantindre que existeix un notable malestar entre la societat. En una situació com l'actual, amb una desocupació rècord, una recessió que s'allarga, i una resposta dels poders públics que consisteix a retallar les prestacions socials i els serveis públics, el que hauria de sorprendre és que no existira un alt grau de malestar.

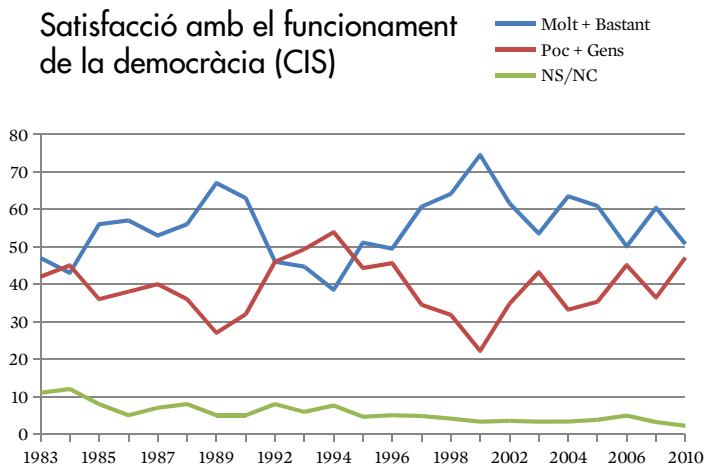
Precisament aquesta resposta dels poders públics ha generat un problema polític de gran magnitud. Com explica Fernández-Albertos (2012):

[...] el ajuste fiscal acompañado de devaluación interna está resultando ser una estrategia de salida de la crisis con muy inciertos resultados económicos y con muy ciertos costes políticos, dada su enorme impopularidad. No es por tanto sorprendente que la única forma que algunos países han encontrado de imponer estas políticas ha sido restringiendo la capacidad de los ciudadanos de influir en las decisiones políticas. Dos países de la Unión Europea (Italia y Grecia) han dejado la dirección de su Gobierno en manos de «expertos» que no han tenido que competir electoralmente por el apoyo de su ciudadanía. En los países en los que esto no ha ocurrido, la estrategia de ajuste ha sometido al sistema político a tensiones desconocidas en el pasado reciente.

Aquestes tensions a què es veuen sotmesos els sistemes polítics s'arrelen tant en l'oposició a les mesures que apliquen els diferents governs, que sacrifiquen el benestar de la població sense aconseguir cap millora de l'economia, com en una constatació: els instruments del sistema no funcionen. Els canvis de govern no signifiquen canvis de polítiques i tota decisió sembla ser inevitable. Sense plantejar alternatives, sense graduar l'aplicació de les mesures i sense capacitat aparent d'influir en la política econòmica, les institucions democràtiques apareixen cada vegada més com a inútils o irrellevants als ulls dels ciutadans.

La relació entre malestar amb la democràcia i crisi econòmica no és nova. Com es pot observar en la gràfica 1, en què es recull una sèrie provinent dels estudis del CIS, el grau de satisfacció amb la democràcia va patir un fort desgast durant la crisi

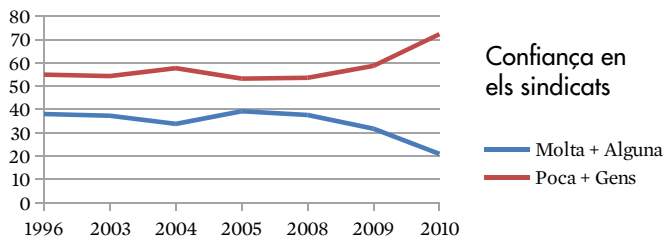
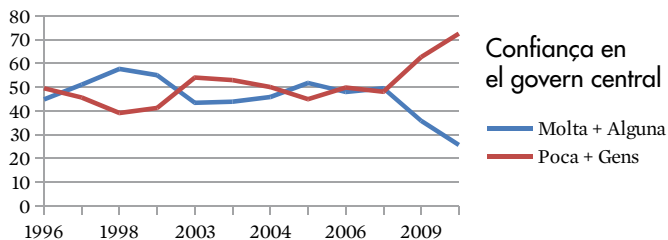
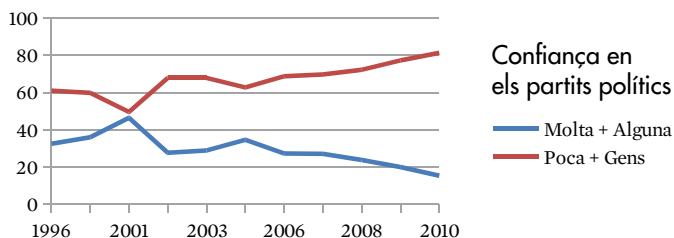
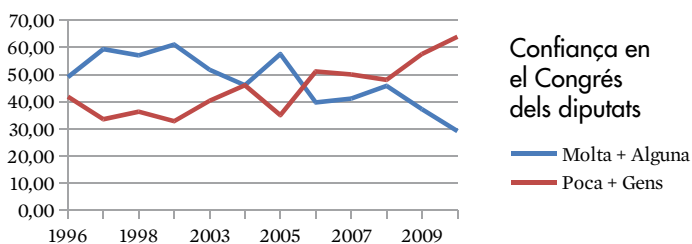
Satisfacció amb el funcionament de la democràcia (CIS)



Gràfica 1: Grau de satisfacció amb el funcionament de la democràcia. Font: CIS.

de 1993-1995; les expressions negatives (poc o gens satisfets amb la democràcia) van arribar al punt de superar les positives (molt o prou satisfets). Lamentablement, l'últim registre del CIS de què disposem per a aquesta pregunta és de l'any 2010 i no podem constatar-ne l'evolució en els pitjors moments de la crisi, com està sent el present any.

La insatisfacció amb la democràcia es concreta en la pèrdua de confiança en les institucions o els actors principals de la nostra democràcia. En el conjunt de gràfiques 2, trobem l'evolució de la confiança en el Congrés dels Diputats, el govern central, els partits polítics i els sindicats, des de 1996 fins a l'actualitat. Trobem, doncs, com ha evolucionat el grau de confiança ciutadana tant en institucions més dinàmiques com el Congrés o el



Gràfiques 2: Nivells de confiança en diferents institucions i organitzacions. Font: CIS.

govern (que canvien de majories que poden afectar la confiança de la ciutadania) com en agents més sistèmics, com el conjunt de partits polítics o sindicats. Precisament en aquest últim grup es partia ja en 1996 d'una situació de desconfiança majoritària. Des d'aleshores el que es pot observar és un creixement constant d'aquells ciutadans que expressen que confien poc o gens en aquests instruments tan importants de la nostra democràcia. En el cas dels partits polítics, aquesta desconfiança creixent, tot i accentuar-se en els últims anys de crisi econòmica, són continuadores d'una tendència ja present en anys de prosperitat econòmica. A més de perdre la confiança ciutadana, els polítics han esdevingut un problema per al conjunt de la ciutadania. Això és el que indiquen els baròmetres del CIS, en què els enquestats situen entre els principals problemes actuals els polítics o la «classe política», únicament per darrere dels problemes d'índole econòmica i l'atur. La paradoxa d'aquesta crisi és que els encarregats de trobar solucions als problemes econòmics són vistos, en si mateixos, com un problema afegit.

Un malestar visible. Amb aquest context, era previsible que el malestar latent donara pas a un malestar visible en forma de mobilitzacions massives i moviments ciutadans no convencionals. El conegut com a moviment 15-M o dels «indignats» s'ha generat precisament dins d'aquest entorn de malestar amb

la situació econòmica i les respostes de les principals institucions i els principals actors polítics.

Aquest moviment dinàmic ha anat canviant i és difícil de definir, ja que són molts els grups que han actuat sota el paraigua de la «marca» indignada. Amb una miqueta de perspectiva, sí que podem fer algunes reflexions sobre la seua naturalesa en el moment àlgid d'eclosió i fins a quin punt ha condicionat el debat polític fins a l'actualitat.

En primer lloc, i com a gran novetat, es tracta d'un moviment que en el seu inici no es defineix entorn del tradicional eix esquerra-dreta. Aquest fet va propiciar una certa desconfiança des d'alguns sectors de l'esquerra tradicional, però també els va permetre aconseguir una major penetració del seu missatge en el conjunt de la societat. La manera de superar la confrontació entre esquerra i dreta va ser apuntar una nova perspectiva: «els de baix» contra «els de dalt». La generalització d'aquests paràmetres és una de les grans aportacions del moviment dels indignats al vocabulari polític del moment.

La segona reflexió continua l'argument anterior. Gràcies a la fugida de l'enquadrament polític tradicional van aconseguir centrar el seu discurs en alguns punts clau que van acabar sent assumits per la majoria de la ciutadania. Segons una enquesta (*El País*, 26 juny 2011), més d'un 80 % dels ciutadans es mostraven a favor d'evitar la prescripció dels delictes de corrupció (89 %), de limitar els acomiadaments en les grans empreses (89 %), de recuperar

els diners públics injectats en bancs i caixes d'estalvi (86 %) o d'instaurar la dació en pagament (86 %). La capacitat d'introduir en l'agenda social i política alguns temes, com ara els desnonaments, pot haver sigut una de les poques victòries concretes i visibles de tot aquest moviment.

Finalment, cal assenyalar alguns dels objectius de la indignació visible en les diferents mobilitzacions ciutadanes. En podríem destacar tres: els partits i els polítics (especialment els dos partits majoritaris, assenyalats com a responsables de la situació actual), el sistema electoral (vist com a responsable del bipartidisme) i els bancs (vistos com els únics ajudats durant la crisi per la seua bona relació amb el món polític).

Menció especial mereix la coneguda com a Primavera Valenciana que el febrer del 2012 va situar València en el mapa de les mobilitzacions socials. Tot i que en un primer moment responia a una protesta específica contra les retallades pressupostàries en l'ensenyament, va acabar per representar novament l'expressió del malestar d'un sector destacable de la societat amb la situació social, econòmica i política.

¿Un malestar generacional? Dins d'aquestes expressions de malestar, un denominador comú ha sigut el perfil dels participants, que trobem principalment en els segments més jòvens de la societat.

Certament la situació econòmica i social colpeja

persones de totes les generacions. És fins i tot indiscutible que la situació de les persones majors de 50 anys amb fills a càrrec i desocupades pot ser de les més dramàtiques que podem trobar en l'actualitat. També, però, és difícil rebatre que la generació que engloba els menors de 35 anys en l'actualitat és la que pateix d'una manera generalitzada i profunda els efectes de la crisi sobre les seues perspectives vitals.

Si la gran tragèdia de la crisi espanyola és la desocupació, aquesta ha colpejat de manera especial els segments jòvens. La taxa d'ocupació entre el 2008 i el 2012 s'ha reduït en un 35,5 % per als jòvens d'entre 25 i 29 anys i en un 54 % per als jòvens d'entre 16 i 24 anys. Aquestes xifres contrasten amb la reducció de «només» un 6,30 % de la resta de la població que engloba les persones d'entre 30 i 64 anys.¹ Una de les causes del contrast és que les polítiques públiques sobre l'ocupació han generat una dualitat laboral entre una part de la població que té un lloc de treball amb un cert nivell de protecció gràcies a una modalitat de contractació indefinida, i l'altra part que no disposa de cap tipus de protecció, amb contractes temporals i altres formes de precarització laboral. L'impuls d'aquest mercat laboral dual i d'una bossa important de treballadors tempo-

1. Dades de l'informe «El desempleo juvenil en España», de la Fundación 1 de Mayo de CCOO, disponible en <<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe50.pdf>>.

als va ser l'única resposta dels governs espanyols davant la creixent desocupació i la ineficàcia i la insuficiència de les polítiques actives d'ocupació (Rueda, 2007: 216).

Certament els més joves, en el seu conjunt, viuen amb un grau de benestar material superior al que van gaudir els seus pares —i molt major que el dels seus avis—, però això no resta dramatisme a la situació personal que viuen per la manca de perspectives vitals i horitzons de futur. En l'actualitat, tota una generació comença a forjar un nou relat d'emigració (entre els més formats) o de marginació (entre els que van abandonar els estudis i es van dedicar a treballar, principalment, en el sector de la construcció) en un context de país desenvolupat, molt diferent del d'altres moments històrics.

Del malestar a la proposta. Feta aquesta introducció podem resumir que ens trobem davant un malestar previ, que s'ha accentuat amb la crisi i que, tot i ser transversal, s'expressa per mitjà de moviments encapçalats pels segments més joves de la societat.

De la indignació i el malestar ixen, sovint, propostes. Algunes més fonamentades que altres. Algunes amb més bona intenció que altres. Davant aquesta situació cal analitzar amb sentit crític les propostes en àmbits com ara els partits polítics, el sistema electoral o un govern més transparent i participatiu. Això és el que proposa aquest quadern. A més de dibuixar algunes possibles línies de refor-

ma per a retornar la confiança dels ciutadans en el sistema polític, l'objectiu principal és aportar eines per a afrontar el debat amb una major garantia. Perquè la necessitat de canviar la política democràtica no ens porte a defensar aquells que volen destruir-la.

Els partits polítics

Els partits polítics han esdevingut la diana perfecta de tots els atacs en aquesta època de malestar democràtic. De fet, les principals manifestacions del moviment dels indignats des de maig del 2011 no han tingut com a blanc de les crítiques un determinat partit o un determinat representant polític, sinó el «bipartidisme» com a expressió de desafecció envers els dos partits que han governat o poden governar a mitjà termini. En alguns casos, els atacs no han anat dirigits únicament als dos grans partits de la vida política espanyola —i valenciana— sinó al conjunt de partits polítics. Si l'adjectiu «polític» es troba actualment devaluat i no té una bona valoració entre la ciutadania, el terme «partidista» ja és utilitzat com una arma letal contra qualsevol argument o posicionament.

Com hem vist anteriorment, la confiança cap als partits ha caigut de manera pronunciada al llarg dels últims anys. Fins al punt que tant els partits com la «classe política» s'han situat com el tercer problema d'Espanya, únicament supe-

rats per la desocupació i altres problemes d'índole econòmica.²

Que la societat expressa un allunyament dels partits és una evidència. Però, ¿com hem arribat fins a aquest punt? ¿Per què els partits polítics que la Constitució defineix com a «expressió del pluralisme polític», són percebuts precisament com un entrebanc a la manifestació d'aquest pluralisme present en la societat? I sobretot, ¿què podem esperar dels partits en el futur pròxim?

D'on vénen

L'evolució. Ni els partits han existit sempre ni han tingut la mateixa estructura o les mateixes característiques al llarg de la seua existència. Els primers partits van sorgir al segle XIX, sobretot al caliu dels sistemes parlamentaristes amb sufragi restringit a les classes més privilegiades o amb la pràctica institucionalitzada del frau electoral. Com apunten Gunther i Diamond (2003: 175), es tractava de partits amb una mínima organització formats per personalitats notables, elits polítiques que conformaven una xarxa d'aliances territorials amb poca

2. Segons el baròmetre del CIS de juny del 2012 (estudi núm. 2948), la «classe política» i els partits polítics són el principal problema d'Espanya per al 8,9% dels ciutadans, i un dels tres principals problemes de l'Estat per al 24,3%.

profunditat ideològica. A escala local, aquests «partits de notables» funcionaven per mitjà del clientelisme amb la distribució de beneficis entre el seu electorat. A l'Estat espanyol aquest tipus de partit es va donar sobretot en la coneguda com a Restauració en el sistema d'alternança en el poder entre conservadors i liberals assentat amb la constitució de 1876. Els partits tenien, per tant, una naturalesa diferent del que hui en dia entenem com a partit polític. Segons Furió (2001: 523), també es donen aquestes característiques en el context valencià, ja que

[l]a seua única funció era la d'actuar com a maquinària electoral al servei dels respectius candidats, en unes eleccions ja guanyades o perdudes per endavant, i la resta del temps no passaven de ser plàcids cercles de notables, cohesionats entorn de figures destacades de la política provincial, sense cap tipus d'estructura permanent.

A partir d'aquest punt en la història, és més complicat trobar com els models dels partits que es desenvolupen en la resta d'Europa es reflecteixen en el nostre país. Entre finals del segle XIX i començaments del XX, amb l'extensió del dret de vot a àmplies capes de la població masculina, va guanyar força en el continent europeu el denominat «partit de masses» com a model organitzatiu dels partits socialistes. Uns partits amb una estructura forta, principis ideològics clars i mitjans de comunicació propis. En aquests partits la militància era de

cabdal importància. No només feia possible l'activitat del partit gràcies al seu treball voluntari sinó que també constituïen la principal font de finançament amb les seues quotes i contribucions. Aquesta relació era bidireccional, ja que els partits invertien recursos en la formació, l'educació i el benestar dels seus afiliats. El partit anava molt més enllà de la política electoral: es trobava present en el dia a dia dels seus militants i generava fortes adhesions. La seua manera d'aconseguir la victòria era mobilitzant el seu electorat natural. A Espanya, la manca d'una democràcia consolidada va fer impossible l'assentament d'aquests partits.

Tot i que aquest tipus de partit va nàixer en la família política del socialisme europeu, en el nostre país trobem algun exemple paradigmàtic del tipus d'integració d'aquests partits en la societat, i de la societat en les mateixes organitzacions. És el cas del blasquisme, que, segons Furió (2001: 530),

basava el seu èxit en un discurs radical i populista, propagat des de les pàgines del diari *El Pueblo* que Blasco havia fundat el 1894, i sobretot, en una gran xarxa organitzativa, pròpia d'un veritable partit de masses, que tenia en el casíno un element clau tant per a la circulació d'idees com per a la mobilització popular.

Troblem, per tant, alguns dels elements que caracteritzen un partit de masses, com ara els casinos i el mitjà de comunicació propi, tot i que amb un discurs ideològic més transversal, una composició

social més heterogènia i un component més personalista en la figura de Blasco Ibáñez.

A Europa, el model de partit de masses va ser copiat d'altres orientacions ideològiques encara que amb algunes diferències notables. Per exemple, els partits dels propietaris no es podien adreçar únicament a aquest segment de la població tan minoritari. A més, els partits que ocupaven el govern eren reticents a centrar el pes de l'organització partidista en els militants i no en les institucions. Aquestes particularitats del partit de masses no socialista van plantejar el naixement d'un nou tipus de partit.

D'aquesta manera, després de la II Guerra Mundial els partits de masses van perdre preeminència i va sorgir un nou model de partit, teoritzat per Kirchheimer (1980) amb el nom de partit *catch-all* (que es pot traduir com a «partit que ho arreplega tot»). A diferència dels partits de masses que representaven un grup social determinat, el partit *catch-all* busca adreçar-se al conjunt de l'electorat oferint-li millores socials dins del consens europeu de postguerra que es va concretar en l'estat del benestar. Aquests partits comptaven amb una militància més heterogènia i les campanyes electorals ja no es basaven únicament en la mobilització dels militants sinó que introduïen nous elements de comunicació, com ara la ràdio o la televisió per a persuadir el conjunt de la societat (Katz i Mair, 2004: 31). Els mitjans de comunicació utilitzats ja no són exclusivament els que pertanyen als partits

sinó que es busca la cobertura i l'espai publicitari de mitjans públics i privats que s'adrecen a una àmplia audiència. Això fa que les necessitats de capital per a dur avant l'activitat dels partits siguin ara més importants que l'activitat dels seus membres. Per tant, també és menys important el rol dels militants en la decisió del rumb dels partits. Com que és un partit orientat a l'electorat més que a un sector social determinat, les enquestes i altres tècniques d'investigació social es converteixen en la guia dels líders a partir dels quals es decideixen els posicionaments polítics. En aquest model el rol que juga el partit és el d'intermediari entre l'Estat i la societat civil, i s'estableix una competència entre els diferents partits que pretenen gestionar el consens econòmic i social.

La degradació del sistema: els partits càrtel. Els partits, que van sorgir com a membres de la societat civil, comencen a caminar cap a l'Estat, i esdevenen intermediaris que porten les demandes de la societat civil a la burocràcia estatal i que defensen les polítiques públiques implementades davant la població.

El següent pas dels partits va ser esdevindre, no ja intermediaris entre l'Estat i la societat civil, sinó «agents» del mateix Estat. Aquesta és la teoria de Katz i Mair (2004 i 2009), que sostenen que el sistema de partits a partir dels anys 70 del segle passat ha sigut conformat per partits més a prop de

l'Estat que de la societat. En aquest sentit sostenen que els partits ja no necessiten els militants perquè són dirigits per polítics professionals. Les organitzacions ja no obtenen els seus recursos per mitjà de les aportacions de la militància, sinó que disposen d'un generós sistema de finançament públic. En el moment que tots els partits se sotmeten a la mateixa legislació específica i les mateixes vies de finançament, comencen a assemblar-se els uns als altres, tant en la seua organització interna com en els seus objectius. No debades són els mateixos partits els que decideixen les normes que han de regir el seu funcionament i les condicions per a ser finançats públicament o accedir a l'ús dels mitjans de comunicació públics. Quan l'actor principal de la vida dels partits és el polític professional, el risc personal de quedar desemparat davant un mal resultat electoral és major: ja no pot tornar a una faena anterior. Per tant, els diferents partits cooperen entre ells per a establir unes normes que els permeten, ja no tant maximitzar els guanys en el moment de governar, sinó minimitzar les pèrdues quan s'abandona el poder, per a assegurar així la supervivència en l'oposició. En aquestes normes, a més, s'inclouen una sèrie de barreres d'entrada a altres partits que limiten la competència a un nombre limitat de formacions polítiques. Aquesta competència continguda no només es troba limitada en el nombre d'actors, sinó també en les polítiques que es duen a terme. La privatització de serveis públics o la de-

legació d'àmbits sencers de polítiques públiques a organismes on no arriba la competició electoral són dos dels mecanismes que utilitzen per a aconseguir traure del debat polític temes que abans sostenien amplis debats ideològics. En altres temes que no han sigut desplaçats de l'arena pública, els partits dominants es mostren d'acord a qualificar qualsevol discrepància d'un tercer com un exercici de demagogia o populisme (Katz i Mair, 2009: 758).

Com veiem, en aquest tipus de partits (en plural, perquè cal que existisca més d'un partit per a establir un «càrtel»), els activistes i la militància en general tenen un poder limitat. Per una banda, esdevenen prescindibles des del punt de vista del sosteniment econòmic de l'organització. Per l'altra, des del moment que es restringeix l'àmbit de discussió política entre els partits majoritaris, la militància d'aquests partits té també menys possibilitats de traslladar demandes dins del seu propi partit. Ens trobem, per tant, en un sistema en el qual ni els líders dels partits tenen incentius per a buscar nous militants, ni els ciutadans veuen en els partits unes organitzacions que els conviden a participar en política.

En aquest punt, Katz i Mair (2009: 759) apunten una interessant teoria sobre algunes formes de decisió interna en el si d'aquest tipus de partit que, amb la pretensió o l'argument de fer-lo més democràtic, acaben per assegurar a l'aparell un major control sobre el procés de presa de decisions. Dins

d'aquestes formes es troba la celebració de votacions a distància i l'ampliació del dret de vot a una major quantitat de persones que no tenen organització ni relació prèvia entre elles. En aquestes condicions, és relativament fàcil per als dirigents fer servir la seua rellevància pública per a aconseguir que la massa desorganitzada ratifiqui les seues decisions.

On es troben

Espanya i País Valencià: ¿partits càrtel? Fins ací hem seguit l'evolució dels diferents tipus de partits. La dictadura franquista va evitar que es desenvoluparen en el nostre sistema polític partits homologables als que es van anar veient a Europa.

Amb el retorn de la democràcia, només existia un partit a Espanya amb una estructura notable: el Partit Comunista. El sistema polític democràtic necessitava partits polítics forts i, per això, es van generar les condicions legislatives i financeres per a assegurar-ne l'existència. Una bona mostra del paper que es va atorgar als partits en el retorn a la democràcia és que, si en l'article 1 de la Constitució Espanyola ja s'estableix el pluralisme polític com un dels valors superiors de l'ordenament jurídic, en l'article 6 (només després de l'organització territorial, la llengua, la bandera i la capital) trobem l'article dedicat als partits polítics. A part de la menció consti-

tucional, altres factors com ara el sistema electoral (amb llistes tancades i bloquejades), el reglament del Congrés (que limita la participació dels parlamentaris individuals), o el sistema de finançament públic de les organitzacions polítiques, apunten el paper dels partits, molt a prop de l'Estat, en la línia dels partits càrtel que hem analitzat.

Els partits polítics espanyols majoritaris durant la transició, a diferència dels partits de masses o fins i tot els partits *catch-all*, no són resultat de l'evolució d'un model de partit anterior, ni naixen per la incorporació d'un important segment de la població a l'electorat, sinó per la necessitat institucional de disposar d'instruments per a canalitzar les demandes ciutadanes i la participació política en una democràcia recent i inestable.

I per necessitat del moment històric, i perquè era la tendència a Europa, els partits van tindre un important suport de l'Estat, que es manté el dia de hui. Aquesta, com ja hem assenyalat, és una de les principals característiques dels partits càrtel: l'allunyament de la societat civil i l'acostament a l'estructura estatal fins a esdevindre un agent del mateix Estat.

Una altra de les característiques dels partits càrtel és la poca importància de la militància. I en aquest punt, cal matisar que, tot i que la militància en els partits polítics de l'Estat espanyol no va ser abundant en el seu sorgiment, en les últimes dècades, des de la transició, s'ha vist un cert increment

quantitatiu de la població que forma part d'un partit.³

Així i tot, la baixa presència de militants en el moment de naixement dels partits va permetre que els seus líders tingueren una major llibertat a l'hora de determinar les normes de tria de candidats. Com assenyalen Field i Siavelis (2008: 634), la importància de determinar les normes de tria en els moments fundacionals, va més enllà d'eixe període inicial perquè influeixen en la cultura organitzativa de l'organització al llarg del temps i determinen, en gran part, com serà el sistema en altres moments. En el cas dels partits espanyols, aquestes regles van determinar una major capacitat dels òrgans centrals del partit tant per a triar directament els candidats com per a alterar o vetar les decisions d'altres òrgans més propers al militant de base (Field, 2006).

Una altra manera d'analitzar la importància dels militants és comparar les diferents vies de finançament d'un partit. En els partits de masses, els militants eren imprescindibles per a la supervivència de l'organització. Amb el seu treball i les seues aportacions, el partit podia mantindre's operatiu. A Espanya, això no va ser possible perquè el sorgiment dels partits es va donar en un context de

3. Si l'any 1980 a Espanya hi havia 1,2 militants per cada 100 electors, l'any 2000 aquesta ràtio havia pujat fins a 3,42 (Mair i van Biezen, 2001).

costos creixents (campanyes centrades en els *mass media*, utilització d'enquestes com a eina d'investigació, etc.) i ingressos minsos (la baixa presència de militants que ja hem assenyalat). Davant l'alternativa de deixar la supervivència dels partits en mans de les donacions privades o suplir aquesta situació amb un fort finançament públic, els mateixos partits trien la segona opció. Segons l'informe del Tribunal de Cuentas de l'exercici 2007, els partits amb representació parlamentària estatal i autonòmica van obtenir uns ingressos totals de 400,6 milions d'euros. D'aquest total, un 70,2 % va provindre de subvencions públiques (incloent-hi, en aquest cas, les que s'atorguen per les despeses electorals), un 16,9 % de donacions privades i un 10,1 % de quotes d'afiliats i simpatitzants.

Com hem vist adés, un fenomen que es dona en els partits càrtel és la cooperació entre les diferents organitzacions presents en el sistema institucional (*insiders*) per a dotar-se d'unes normes electorals, de regulació de campanyes i finançament que en la pràctica exclouen uns tercers (*outsiders*) de poder gaudir dels avantatges de ser un dels partits establits. En el cas espanyol i valencià, aquestes normes es basen en criteris que busquen la reproducció dels resultats electorals més que garantir un punt de partida més igualitari entre les diferents opcions.

El sistema electoral (que analitzarem amb profunditat en un altre apartat) incorpora elements que el fan desproporcional i amb els quals els

partits majoritaris s'asseguren una quota d'escons superior al seu suport electoral. Per la seua banda, la regulació de les campanyes, atorga espai en els mitjans de comunicació d'acord amb els resultats electorals anteriors. Finalment, les subvencions electorals també s'atorguen sobre la base dels resultats anteriors, tenint en compte, no només la distribució del vot, sinó la d'escons. Per tant, la desproporcionalitat del sistema electoral acaba resultant també un avantatge econòmic en el moment del repartiment de les subvencions electorals.

Finalment, dins de les característiques dels partits càrtel que veiem reproduïdes en el nostre context, trobem la concepció de la política com una carrera professional, i no com una activitat puntual o una faena complementària amb una professió diferent. Com hem dit anteriorment, aquest punt és important perquè des del moment que l'elit política comparteix una «professió» més que una «dedicació momentània», es generen interessos comuns que reforcen la cooperació entre els partits (en realitat es tracta de cooperació entre els dirigents dels diferents partits, els interessos dels quals s'acaben confonent amb els interessos de tota l'organització) per a augmentar la seguretat econòmica i reduir el risc que es corre en cas de perdre unes eleccions. Amb dades de 1998 i 1999, Coller (2003) observa que, en el cas dels polítics valencians,

[s]ólo un cuarto (24 %) de los políticos combinan sus actividades públicas con sus profesiones. Más de la mitad de ellos (56 %) son profesionales liberales y una cuarta parte (25 %) son propietarios o directivos. Estas proporciones no deberían sorprender a nadie porque estos dos grupos profesionales son aquellos en los que es más fácil delegar responsabilidades temporalmente mientras se está en la actividad política y volver a la actividad privada una vez que cesa la vida pública.

És a dir, un 75 % dels polítics valencians que van ser objecte d'aquest estudi tenien una dedicació plena i exclusiva en política, mentre que el perfil dels que compaginaven les tasques representatives amb les professionals es trobava circumscrit a professionals liberals i propietaris o directius. A més,

la mayor parte de los representantes (75 %) señalan que tienen una dedicación exclusiva a la política, aunque el 73 % declara que si en las siguientes elecciones no fueran elegidos volverían a su profesión en lugar de quedarse en la política. El problema es que una buena parte de estos políticos, especialmente los que iniciaron su andadura con la instauración de la democracia y mantuvieron sus puestos de representación hasta el momento de la encuesta (20 años), reconocían que si tuvieran que volver a sus actividades profesionales se encontrarían con problemas, ya que o bien sus empresas habían desaparecido o sus cualificaciones profesionales estarían desfasadas. Este tipo de situaciones puede suponer una fuente de presiones para mantener el puesto en el parlamento. Si la presión es efectiva se corre el riesgo de generar tendencias oligárquicas en la elite política. (Coller, 2003: 104)

Podem concloure, per tant, que els partits es-

panyols (i per extensió, els valencians) responen a les característiques que apuntava la teoria sobre els partits càrtel, tot i que no s'ha pogut apreciar la tendència de l'acostament del partit cap a l'Estat perquè ja van nàixer amb aquestes característiques. Tenen una forta regulació, disposen d'un generós finançament públic, estableixen normes que poden excloure nous partits, són dirigits per una elit que comparteix la política com a carrera professional, i, per tant, tenen interessos comuns i cooperen, de manera explícita o implícita, per a aconseguir-los.

Cap on podrien anar

Trencant el càrtel. L'existència d'un sistema de partits càrtel genera un entorn propici per al sorgiment d'opcions polítiques que precisament basen el seu discurs en l'oposició als partits establits. Com bé assenyala Barr (2009: 32), aquests partits *anti-establishment* construeixen un marc discursiu en el qual les persones comunes (i amb elles, el partit que es defineix com a *anti-establishment*) es troben en frontal oposició a una elit que no respon a les necessitats de la ciutadania. Les seues apel·lacions, però, no cauen en el soscavament del sistema democràtic, sinó en la crítica a un determinat *statu quo* i amb propostes —explícites o implícites— de millora del sistema democràtic. Aquest fet els diferencia de les opcions populistes o d'extrema dreta,

que també guanyen presència en certs contextos, com a oposició a uns partits establits, com s'està vivint en certs països europeus. Per exemple, és de ressaltar, per preocupant, el cas del partit nazi grec Alba Daurada, que en les últimes eleccions al Parlament Hel·lènic va aconseguir 18 escons dels 300 que el componen.

Així, arribats a un punt d'avançada cartelització de la política, trobem que aquesta perjudica els mateixos partits establits. Mentre dificulten l'accés a les institucions i a les vies de comunicació als nous partits, els posicionen com a alternativa de cara a una onada de descontentament cap als partits més grans i institucionalitzats. Una crisi econòmica com la que estem vivint és un context propici per al sorgiment d'una opció alternativa davant el fracàs de l'alternança entre els dos principals partits en el poder.

El que està passant a Espanya, i més intensament al País Valencià, és precisament això. Com hem vist, des de la transició, els dos grans partits (UCD i PSOE primer, i PSOE i AP/PP després) han limitat la seua competència a la gestió d'un determinat model, han intentat limitar les possibilitats de noves opcions, han establert un sistema de finançament públic, i una regulació i un sistema electoral que ha donat més capacitat de decisió als partits. Tots aquests elements han situat les peces de tal manera que en un moment de descontentament generalitzat com aquest en què ens trobem, gran part de

la societat tinga la sensació que han actuat d'una manera cartelitzant. Les protestes contra el «bipartidisme» entren dins d'aquest esquema pel qual un grup social i alguns partits (generalment xicotets i nous), ataquen els partits establits com a actors que es troben lluny de les preocupacions ciutadanes. En aquest context, les accions passades d'aquests partits per a assegurar-se la permanència acaben posant en risc la seua posició preeminent davant uns nous partits que proposen «trencar el motle».

Així i tot, l'arribada al poder d'aquests partits *anti-establishment* no és cap garantia per a aconseguir un canvi veritable que trenque amb els dèficits de competència del sistema dels partits càrtel. És possible que, una vegada aquests partits aconseguisquen capacitat d'influència, no la utilitzen per a modificar tot allò que criticaven sinó que acaben engrossint les files de l'*establishment* que tant criticaven (Katz i Mair, 2004: 38). Un dels factors que pot evitar que això passe és l'existència de diversos partits que fan bandera d'aquest discurs i que competeixen electoralment. Així, el discurs continua present en l'agenda mediàtica i el partit que arriba al poder té un incentiu per a implementar, almenys parcialment, una política en consonància amb el discurs *anti-establishment*.

Reformant el finançament. Com hem vist, el finançament dels partits polítics és un factor important per a explicar la naturalesa i el funcionament d'aques-

tes organitzacions, perquè és el símptoma d'un determinat tipus de partits, però també és la causa que un partit es comporte d'una determinada manera. És a dir, són els partits els que determinen el sistema de finançament, però aquest també influeix en el sistema de partits i en el model organitzatiu dels mateixos partits.

A grans trets, es pot dir que els partits obtenen els seus recursos per dues vies: finançament públic o finançament privat. Alguns sistemes, com el dels Estats Units, es basa fortament en el finançament privat (donacions de persones i empreses) i deixen el finançament públic com un complement, mentre que a l'Europa continental passa el contrari, la major part del finançament prové de l'Estat mentre que el finançament privat (donacions i quotes de socis) representa únicament una part minoritària dels ingressos del partit.

Com hem vist, a Espanya hi ha aquest últim sistema. La major part del finançament dels partits prové de subvencions públiques, sia per a cobrir despeses de funcionament, sia per a afrontar campanyes electorals. Adés hem utilitzat l'exercici comptable del 2006 per a exemplificar el gran pes de les subvencions públiques en les finances dels partits espanyols. Així i tot, el sistema de finançament de partits espanyol presenta una especificitat important: a diferència del que passa en altres sistemes europeus, són els partits grans els que, en major mesura, es beneficien de les subvencions públiques (van Biezen, 2000: 337).

El sistema vigent en els primers anys de democràcia es va reformar amb la Llei Orgànica de Finançament de Partits Polítics de 1987, que al seu torn es va modificar l'any 2007. Amb cada revisió del sistema, s'accentuava una tendència: major finançament públic i més control de vies de finançament alternatives. En un context amb una opinió pública sacsejada per diferents escàndols de finançament il·legal d'alguns partits, calia introduir reformes centrades en un major control del finançament d'origen privat. L'augment del finançament públic era, per una banda, una manera de compensar aquestes noves restriccions i, per l'altra, una via de finançar les creixents necessitats de recursos dels partits.

Actualment es troba en tramitació al Senat un projecte de llei que, en cas d'aprovar-se, tornaria a modificar el sistema de finançament. Aquesta nova reforma introdueix nous controls davant les formes privades de finançament, però, per primera vegada, no els acompanya d'una compensació en forma de diners públics sinó d'una reducció de les subvencions a nivells anteriors a la reforma del 2007.

Les successives modificacions per a garantir un major control semblen indicar que els diners privats busquen les esclertes per a arribar a la seua destinació: fundacions de partits, fundacions d'empreses que tenen contractes amb l'administració pública, o la condonació de crèdits amb bancs i caixes d'estalvi, són alguns dels instruments que

han anat apareixent en diferents escàndols, i que s'ha intentat limitar mitjançant la legislació. Açò concorda amb la metàfora que usen Issacharoff i Karlan (1999) referint-se als diners privats destinats a la política com si foren l'aigua. Per a afrontar una reforma en el finançament, diuen, cal tindre en compte que, com l'aigua, quan poses una barrera, els diners buscaran un camí alternatiu. A més, no es pot perdre de vista que, així com l'aigua forma part d'un ecosistema, el finançament dels partits també forma part d'un tot en què es relacionen aspectes com el sistema electoral, els tipus de campanyes electorals o l'organització interna dels partits.

Abans que res, cal descartar com a alternativa al sistema actual un model que limitara al màxim el finançament públic i donara via lliure al finançament privat. Aquest sistema, per motius obvis, incentivaria que els partits acabaren representant únicament els interessos de les grans fortunes i corporacions, i afavoriria una possible compra de favors.⁴

La reforma del sistema de finançament dels partits ha de partir de la base de mantindre una combinació de diners públics i privats, però, a diferència

4. Per a les eleccions presidencials americanes del 2012, tant el candidat demòcrata Barack Obama, com el republicà Mitt Romney obtenen el seu finançament de manera majoritària de grans donacions (un 59,8% i un 82,9% respectivament). En el cas d'Obama els principals donants es troben en el sector tecnològic i de coneixement mentre que Romney té el suport del món bancari i financer (font: <<http://www.opensecrets.org/pres12/sourceall.php>>).

del model actual, ha de permetre un equilibri de fonts d'ingressos que oriente els partits cap a la societat i no cap a l'Estat.

En aquest sentit trobem la proposta d'Ackerman i Ayres (2002) per als Estats Units, que també ha sigut objecte de debat al Consell d'Europa.⁵ Amb aquesta proposta, cada ciutadà disposa d'una mena de «xec» amb una quantitat de diners provinents del finançament públic, que assigna lliurement al partit o als partits que desitge. D'aquesta manera, es manté el finançament públic, però aquest ha de comptar amb la participació del ciutadà. Aquest sistema fa que els partits hagen d'estar necessàriament orientats cap a la societat i permet que l'assignació no es faça d'acord amb el repartiment d'escons de les últimes eleccions sinó d'acord amb la voluntat de la ciutadania en cada moment. A més, permetria facilitar l'entrada de noves opcions perquè els ciutadans podrien atorgar la seua porció de finançament públic a diferents opcions que considere pròximes. Aquest sistema caldria millorar-lo introduint un mínim de seguretat que garantira el funcionament dels partits i evitara la perversió del sistema (per exemple, amb la creació de partits amb l'única finalitat d'atraure aquestes aportacions).

5. El Consell d'Europa tracta aquesta proposta en el document *Green Paper: The Future of Democracy in Europe*, disponible en Internet: <http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/02_green_paper/>.

Un altre dels punts que cal tindre en compte és el grau de transparència que s'aplica a les donacions privades. Als Estats Units actualment existeix una política de total transparència quant a les contribucions privades a les campanyes. A partir d'aquesta política, qualsevol ciutadà pot consultar per vies telemàtiques les donacions de particulars, empreses i organitzacions als diferents candidats.⁶ A Espanya, la legislació actual no permet les donacions anònimes, però aquestes tampoc no són fetes públiques. La nova reforma que es troba en tramitació sí que inclou com a exigència de transparència la publicació de la informació comptable general, els crèdits concedits per entitats financeres i les condonacions de deute que es produïsquen. Dins de les possibles línies de reforma del sistema espanyol es troba la introducció d'una major transparència en les donacions privades, tot i que segurament actuaria com un fre a l'hora d'afavorir el finançament privat dels partits polítics. Per a evitar-ho, bé es podrien limitar les exigències de transparència a quantitats superiors a un determinat llindar, per a protegir la privacitat de la major part dels donants particulars.

Per últim, com déiem, els diners destinats als partits polítics no són un element aïllat sinó que

6. Sobre aquesta política de transparència total (*full disclosure*) han sorgit iniciatives independents per a visualitzar d'una manera gràfica les donacions dels grups d'interessos als candidats. Vegeu, per exemple, la plataforma opensecrets.org.

formen part d'un «ecosistema polític» en el qual viuen relacionats amb altres factors, com ara la regulació de les campanyes electorals o el sistema electoral, que poden condicionar-ne la naturalesa i la quantia. Per exemple, és evident que el tipus de campanya que es realitzi, i també les seues limitacions legals, tenen una incidència important en les necessitats de finançament dels partits. La gran diferència entre la despesa en campanyes dels Estats Units i Europa es dona per les diferències legals sobre emissió de publicitat política en televisió. Als EEUU un candidat pot comprar l'espai televisiu que desitja, mentre que a Europa es troben fortes limitacions en aquest aspecte (Kaid, 2004: 159). A Espanya, segons estableix la LOREG (Llei Orgànica de Règim Electoral General), no es permet la compra d'espais televisius a televisions, i els anuncis electorals queden limitats als espais oferits en els mitjans de comunicació pública. Aquesta limitació redueix sensiblement el cost de les campanyes electorals. Per a reduir-lo més, es podria introduir el repartiment d'espais també en ràdios i televisions privades o la revisió de la modalitat de l'enviament de propaganda electoral impresa (agrupant el contingut dels diferents partits en una mateixa tramesa).

¿Quanta democràcia interna es poden permetre?

Anteriorment hem vist com la implantació dels partits a Espanya, amb una militància reduïda i un fort suport de l'Estat, havia facilitat una estructura de

poder centralitzada, en què els dirigents del partit concentraven gran part del poder i de les decisions importants. El sistema electoral, com veurem en el següent apartat, forma part d'una estructura institucional que afavoreix una relació jerarquizada entre les diferents executives partidistes i els seus membres (electes o no).

La ciutadania reacciona davant d'aquesta realitat d'una manera contradictòria. Per una banda, desitja que el diputat no sempre segueisca les directrius del partit (i antepose els seus ideals o els interessos del seu territori), mentre que per l'altra considera que aquesta independència transmetrà la imatge d'un partit dividit i no d'un partit en què les individualitats sumen. Aquestes són les dades que ens aporta el CIS.⁷ Només un 34,4 % dels ciutadans creuen que un diputat ha de seguir sempre el criteri marcat pel seu partit, però, en canvi, tan sols un 30,7 % dels enquestats consideren que el fet que els diputats voten segons el seu criteri dona una imatge d'enfortiment del treball individual dels parlamentaris. Són més els que pensen que el vot lliure dels diputats dona una imatge de divisió i falta d'unitat del grup parlamentari.

Arribats a aquest punt, cal recordar una evidència: els partits no volen ser percebuts com a organitzacions dividides. La divisió dins d'un partit, a part

7. «Representación y participación política en España». CIS, estudio 2588 (gener 2005).

de ser un punt feble per on pot atacar l'adversari, dificulta enormement transmetre a la ciutadania un missatge coherent.

El que ens hem de plantejar a partir d'aquesta reflexió no és que la pluralitat siga inviable i perjudicial per a un partit sinó per què aquesta és percebuda així. El problema és que un partit amb una pluralitat molt limitada i una cúpula dirigent sense cap tipus de permeabilitat cap a la militància, no afavoreixen que els partits s'orienten cap a la societat i acaben fent confondre els interessos d'un determinat partit polític amb els interessos del màxim dirigent. Aquesta és una de les característiques dels partits càrtel que hem vist adés: uns dirigents amb càrrecs institucionals que tenen més interessos en comú (carrera professional, trajectòria vital, etc.) amb els col·legues d'altres partits que amb la seua pròpia militància o els seus votants.

¿Quins polítics volem? Una de les funcions més importants dels partits polítics és la de reclutar l'elit dirigent. És a dir, són els partits els encarregats de triar els candidats que més avant arribaran a les institucions representatives i de designar els que ocuparan càrrecs de molt diferent tipus.

Per tant, quan es parla de la baixa qualitat de la «classe política», en realitat del que s'està parlant és del fracàs dels partits en aquest paper de reclutament de l'elit. Un fracàs que té a veure amb els mecanismes de tria de candidats en el si dels par-

tits, amb el perfil de les persones que comencen una carrera política i amb altres factors (com ara el sistema electoral) que incentiven el reclutament d'un tipus de polítics o un altre.

Promoure la qualitat de l'elit política és complicat. No hi ha una recepta que siga garantia d'èxit, però sí que ens podem fixar en els factors que no ajuden a millorar-la. La combinació d'un sistema electoral que deixa poc de marge als candidats aliens a les estructures partidistes, i uns partits que concentren el seu poder en l'òrgan central, fan que el criteri de selecció siga la lleialtat envers el dirigent del partit abans que la capacitat o la formació personals.

Per altra banda, amb la crisi econòmica i les retallades de fons que provoquen el qüestionament de la gestió dels polítics, són constants els reclams de reducció de salaris, renúncia a pagues extra, etc., dels polítics de tots els nivells. La reducció de les retribucions —o directament la renúncia— redueix enormement la capacitat que tenen les institucions per a atraure talent. Si un professional capaç i eficaç es vol dedicar temporalment a la política, haurà de renunciar a un sou molt més elevat en el sector privat. La política, dins d'aquesta tendència de reducció generalitzada de retribucions, queda reservada en moltes ocasions a aquells que no tenen una capacitat suficient per a obtenir un treball ben remunerat en el sector privat. A més, en el cas que s'acabe optant per convertir l'exercici de càrrecs

públics en una mena de voluntariat, aquest quedarà reservat per a les persones amb altres fonts d'ingressos (per exemple, els rendistes), n'exclourà els qui disposen de pocs recursos, i establirà un biaix social important en la representació política.

Tenen raó els ciutadans que observen que molts polítics cobren molt més del que es mereixen. Però la solució no hauria de ser abaixar-los el sou, sinó que el seu rendiment estiga a l'altura de les seues retribucions i del lloc que ocupen.⁸

Finalment, cal evitar la discrecionalitat en la fixació de les retribucions. Que els mateixos polítics puguen decidir els salaris que rebran no és una bona idea perquè deixa lloc tant a casos en què es fixen salaris desorbitats, com a casos en què es redueixen d'una manera dràstica sense tindre en compte les conseqüències que això pot comportar. La solució pot vindre de la mà d'una taula de retribucions en què es fixe específicament quina és la retribució dels diferents càrrecs públics. Fins i tot, es podria seguir el model de Singapur, en què es vincula el salari als equivalents en el sector privat, amb un percentatge reductor. Això hauria d'anar acompanyat, a més, d'una política més dura contra l'entrada dels exministres i expresidents (o equi-

8. Un estudi quasi-experimental realitzat sobre alcaldes italians entre 1993 i 2001 destaca que uns sous més alts permeten atraure millors alcaldes que acaben aconseguint una administració més eficaç (Gagliarducci i Nannicini, 2011).

valents a altres nivells) en consells d'administració d'empreses a les quals han beneficiat amb les seues polítiques.

¿Cap a un nou model de partit? Al llarg d'aquest apartat hem vist l'evolució dels partits i ens hem centrat en alguns aspectes dels partits actuals: uns partits que s'orienten més cap a l'Estat que cap a la societat, i que, en general, no són capaços de seleccionar els millors i més capaços per als càrrecs públics.

També hem vist com l'evolució dels partits és impulsada tant per elements exògens (polarització social, extensió del sufragi, etc.), com per decisions pròpies dels partits (l'elecció del model de finançament). Normalment, un partit adopta una certa organització, i quan té èxit, aquesta és imitada per la resta de partits, generalitzant un determinat model al conjunt del sistema de partits.

Ens trobem en un moment caracteritzat per un gran malestar cap als partits polítics com a organitzacions, i en què aquests tampoc semblen capaços de complir les seues funcions amb èxit. Per tant, no és impensable que en un context com l'actual sorgisquen opcions amb unes determinades característiques organitzatives que, si són reeixides, acaben imposant un nou pas en l'evolució dels partits.

Ara bé, com també hem advertit, és possible que organitzacions que semblen a prop d'aquest model de partit evolucionat, amb un discurs *anti-esta-*

blishment queden cooptades pel càrtel quan deixen de ser opcions perjudicades pel sistema i passen a encapçalar-lo. Ja ha passat altres vegades, i aquest és el gran èxit del càrtel de partits: la seua capacitat de supervivència. No poden evitar que sorgisquen opcions que facen front al sistema, però sí que poden integrar-les-hi una vegada els nous partits aconseguixen l'èxit electoral.

Una altra de les possibles tendències és que els mateixos partits que formen part del càrtel acaben per girar-se cap a la societat, si formar-ne part no els garanteix ni els diners suficients per a dur avant la seua activitat, ni la permanència en el poder. El perill de la puixança de noves opcions polítiques és un bon incentiu perquè els partits establits abandonen la tendència cartelitzant. Aquest és el fenomen que observa Yishai (2001) a Israel en les darreres dècades. Yishai sosté que la societat israeliana va viure la necessitat d'articular políticament la seua identitat i els partits van aprofitar l'ocasió acostant-se a la societat a la recerca de legitimitat, un propòsit social i suport econòmic.

Finalment, no s'ha de descartar mai l'opció més conservadora: que ni nous partits puguen obtenir una quota d'influència suficient per a canviar les condicions, ni els partits establits reaccionen davant el malestar social. Només el temps —i els vots— diran quina d'aquestes opcions s'imposa al nostre país.

El sistema electoral

El sistema electoral és considerat per molts com l'origen de tots els problemes i la clau a totes les solucions que tenen a veure amb el mal funcionament de les institucions o el malestar ciutadà. Que siga considerat així, però, no vol dir que el sistema electoral realment tinga aquesta naturalesa omnipresent en tots els problemes i en totes les solucions possibles. Realment no és així.

El que és innegable és que el sistema electoral té un cert impacte tant en el sistema de partits, com en les dinàmiques que s'hi donen i, fins i tot, en l'estructura i els equilibris interns dins de les mateixes organitzacions partidistes. Per això, segurament, quan alguna cosa no funciona, totes les mirades s'hi dirigeixen. Davant el creixent malestar amb el funcionament de la política o les institucions, ixen a la llum multitud de propostes de reforma del sistema electoral, nascudes de moviments ciutadans, partits polítics, experts i líders d'opinió. Moltes d'aquestes propostes són acompanyades d'objectius que una bona part de la ciutadania pot compartir. Però, ¿quin seria el resultat d'aplicar eixes modificacions

del sistema electoral? ¿Què s'amaga darrere d'algunes propostes?

Per a respondre a aquestes preguntes, és important conèixer com funciona un sistema electoral, quines són les diferents opcions alternatives i quins efectes tenen aquestes opcions. Però, sobretot, és important saber per què tenim el sistema electoral que tenim a nivell tant espanyol com valencià, i quins són els seus efectes sobre el repartiment d'escons, el comportament dels partits o el vot dels ciutadans.

¿Què és un sistema electoral?

Els elements que configuren un sistema electoral. Un sistema electoral no és més que els mecanismes segons els quals els electors expressen les seues preferències polítiques i aquestes es transformen en llocs de poder institucionalitzat (Crespo i Garcia, 2001). És a dir, són els filtres amb els quals la suma de vots es transformen en escons o altres tipus de càrrecs electes.

Dins d'un sistema electoral ja trobem els diferents elements que li donen una naturalesa o una altra. És la combinació d'aquests elements la que determina els efectes que tindrà el sistema electoral sobre els vots dels electors, però que també influïran en el comportament dels electors i dels partits, com veurem més avant.

Els elements que configuren un sistema electoral són principalment:

—*La grandària de l'òrgan a triar.* És a dir, quants membres té l'òrgan sobre el qual s'estan realitzant les eleccions, com ara les Corts Valencianes o el Congrés dels Diputats. Com més membres tinga, més proporcional als vots serà la seua composició, i a la inversa, amb un nombre menor de membres a triar, la distribució d'escons serà més desproporcional.

—*Distribució territorial de la circumscripció.* Una circumscripció o districte electoral és l'àmbit territorial en el qual els vots es transformen en llocs de representació. La distribució territorial del districte electoral pot abastar diferents àmbits. En les eleccions europees la circumscripció a Espanya és única i abasta tot l'Estat. En les eleccions generals, la circumscripció és d'àmbit provincial, com també ho és en les eleccions a les Corts Valencianes. En alguns casos, com en les eleccions autonòmiques de Múrcia o Astúries, la circumscripció electoral és inferior a la província i no correspon a un territori històric o administratiu concret, sinó a una decisió del legislador. Quan no s'utilitzen unitats territorials concretes i consolidades existeix el risc que la seua delimitació responga als interessos d'un determinat partit. Als Estats Units s'utilitza la paraula *gerrymandering* per a definir la pràctica de la manipulació de l'àmbit territorial dels districtes electorals per a benefici d'una determinada opció

política. Per exemple, els polítics republicans poden dividir una zona amb un historial de vot demòcrata entre diferents districtes amb una major presència conservadora amb l'objectiu de diluir la presència d'electorat contrari i evitar que l'adversari obtinga representació.

—*Magnitud de la circumscripció.* Una vegada determinada la grandària de l'òrgan que cal triar i l'àmbit territorial on es donarà la transformació dels vots en llocs de representació, el sistema electoral ha de definir com es repartiran tots els llocs de representació entre les diferents circumscripcions. O dit d'una altra manera, ha de decidir amb quants escons comptarà cadascun dels districtes electorals. Òbviament, aquest element no entrarà en joc en les eleccions amb un districte únic. En la resta de casos, els legisladors es troben amb nombroses opcions. Es pot optar per un repartiment estrictament proporcional a la població de cada districte, per un repartiment igualitari entre totes les circumscripcions sense tindre en compte criteris poblacionals, o amb un repartiment que conjugue els criteris territorials i poblacionals. La magnitud de la circumscripció és un element clau en la proporcionalitat del sistema electoral, ja que com més escons es repartisquen, més proporcional serà la distribució d'aquests escons en relació al vot dels ciutadans. Quan les circumscripcions són d'una magnitud baixa (normalment inferior a 6 escons), es multipliquen els efectes desproporcionals.

—*Tipus de candidatura i maneres d'expressió del vot.* Les candidatures poden ser d'una sola persona o col·lectives, en les quals apareix la figura de la llista electoral. El tipus de candidatura pot determinar que aquestes llistes siguin tancades i bloquejades, tancades i no bloquejades o obertes. Són tancades i bloquejades quan amb el vot únicament es pot triar la llista de candidats sencera; tancades i no bloquejades quan dins de la llista es pot marcar alguna preferència —en positiu o en negatiu— per un o diversos candidats; i les llistes obertes que permeten total llibertat a l'hora de triar candidats de diferents candidatures —aquest tipus també es coneix com a *panachage*. Quant a les maneres d'expressió del vot, si un elector només pot votar una determinada candidatura, es diu que compta amb un vot únic. Si l'elector pot expressar preferències per diferents candidats, compta amb un vot ordinal, que pot donar lloc a un sistema de vot alternatiu o transferible. Si disposa de més d'un vot, es diu que compta amb un vot múltiple, com passa en el cas del Senat espanyol.

—*Fórmula electoral.* És el procediment aritmètic que converteix la distribució de vots en un repartiment de càrrecs electius. Aquest procediment aritmètic pot ser de caràcter majoritari —quan una candidatura obté el lloc de representació en obtenir una determinada majoria de vots—, o bé proporcional —quan es busca el repartiment proporcional dels llocs de representació entre diferents

candidatures segons el seu nombre de vots. Dins d'aquest tipus de fórmules hi ha un ampli ventall de possibilitats que accentuen o difuminen el caràcter proporcional. La fórmula d'Hondt (una fórmula basada en els divisors) és, dins d'aquest grup, la que prima més l'opció més votada, introduint un biaix de desproporcionalitat, especialment en les circumscripcions de menor magnitud.

—*Barrera i prima electoral*. La barrera electoral és el llindar de vots que s'ha de superar per a poder entrar dins del repartiment de llocs de representació. Aquesta barrera exclou d'aconseguir representació les candidatures que no arriben a complir unes determinades condicions. Per exemple, en el cas de les eleccions valencianes existeix en l'actualitat una barrera d'exclusió del 5% dels vots a escala autonòmica, mentre que en les eleccions generals el llindar que cal superar és d'un 3% dels vots en l'àmbit provincial. Per la seua banda, la prima electoral és un plus que obté la candidatura més votada i que busca afavorir la governabilitat. La seua presència en els sistemes electorals és més infreqüent que la d'una barrera, però encara en queda algun, com ara el grec, que atorga una prima en escons a la primera força política.

Els dos efectes del sistema electoral. En la dècada dels 50, l'estudi dels sistemes electorals va aconseguir un gran impuls amb l'aportació de Duverger, que va ressaltar els efectes que aquests sistemes po-

dien ocasionar en el sistema de partits. Precisament aquest autor va donar nom a una llei, coneguda des d'aleshores com a Llei de Duverger, segons la qual un sistema electoral majoritari acabaria perfilant un sistema de partits bipartidista, mentre que un sistema electoral proporcional multiplicaria el nombre de partits. ¿Com afecta un sistema electoral al sistema de partits? Segons Duverger, ho fa per mitjà de dos efectes: l'efecte mecànic i l'efecte psicològic.

L'efecte mecànic és aquell que converteix una quantitat de vots en una quantitat d'escons per l'aplicació de les regles del sistema electoral. És l'efecte que fa que, amb dades de les eleccions a les Corts Valencianes del 2011, un partit com el PP obtinga el 55,56% dels escons amb un 48,53% dels vots. En aquest cas, es diu que el Partit Popular es troba sobrerrepresentat. Sent un resultat de suma zero, que unes opcions estiguen sobrerrepresentades comporta que unes altres estiguen infrarepresentades, obtenint una quota d'escons inferior a la dels vots. Aprofundirem en aquesta qüestió sobre la proporcionalitat del sistema electoral més avant.

A més de l'efecte mecànic, també entra en joc l'efecte psicològic. Aquest és el comportament estratègic de votants i partits que busquen anticipar els efectes mecànics produïts per l'aplicació de les regles electorals. Així, en una circumscripció en què el sistema electoral sol perjudicar una tercera força, els votants tendiran a realitzar un vot estratègic cap a una opció que puga obtindre representació o que

no es trobe infrarepresentada. És el que també es coneix com a «vot útil». L'efecte psicològic també afecta els partits, que tendeixen a concórrer en col·licions electorals quan anticipen que, tant per l'efecte mecànic com pel vot estratègic dels electors, no tenen garanties d'obtindre representació, o quan pensen que veuran minimitzada la seua presència si es presenten en solitari.

Proporcionalitat i sistemes electorals. Centrarem ara l'atenció en els efectes mecànics i en la qüestió de la proporcionalitat. Com hem vist, els sistemes electorals provoquen uns efectes mecànics determinats sobre la traducció dels vots en llocs de representació que varien segons la configuració dels seus elements. Un sistema electoral pot repartir els llocs de representació de manera proporcional als vots obtinguts entre les diferents candidatures o d'una manera menys proporcional, sobrerepresentant unes opcions i infrarepresentant-ne unes altres. Això passa especialment en els sistemes majoritaris en què és triat el candidat més votat i els vots cap a altres opcions es queden sense cap representació.

Així i tot, és excessivament simplista dividir els sistemes electorals entre proporcionals i majoritaris. Dins dels sistemes de representació proporcional hi ha un ampli ventall de sistemes, que, depenent de la configuració dels seus elements, poden generar una major o menor proporcionalitat.

Per a poder comparar els diferents sistemes, la

ciència política ha anat conformant diversos índexs que mesuren el grau de desproporcionalitat d'un sistema electoral. El que utilitzarem ací és l'índex de desproporcionalitat dels mínims-quadrats de Gallagher (LSq).⁹ Així, podem comparar la desproporcionalitat d'alguns sistemes proporcionals i majoritaris europeus.

Taula 1: Índex de desproporcionalitat (LSq), mitjana de les últimes 11 eleccions a partir de dades recollides en Gallagher (2012).

	Tipus de sistema electoral	Índex de desproporcionalitat
Holanda	Proporcional	1,15
Alemanya	Proporcional mixt	2,19
Portugal	Proporcional	4,91
Espanya	Proporcional	7,22
Regne Unit	Majoritari	14,60
França	Majoritari	15,28

Com es pot observar, es diferencia clarament la major desproporcionalitat dels sistemes majoritaris amb la desproporcionalitat menys accentuada en el cas dels sistemes de representació proporcional. Així i tot, en aquests últims contrasten els casos d'Alemanya i Holanda, amb el de Portugal i, sobre-

9. L'índex de mínims quadrats de Gallagher (1991), perfilat per Lijphart (1994), informa sobre les desviacions de l'assignació d'escons respecte a la distribució dels vots, és a dir, informa sobre el grau de desproporcionalitat d'un determinat sistema electoral.

tot, Espanya. Més avant veurem per què el sistema electoral espanyol, tot i respondre a un model teòricament proporcional, acaba generant uns efectes de desproporcionalitat més a prop dels sistemes majoritaris.

Més enllà de la proporcionalitat. Tot i que la proporcionalitat és important, no és l'únic factor que cal tindre en compte per a analitzar el rendiment d'un sistema electoral. Alguns autors han elaborat una manera d'avaluar els sistemes electorals per la seua eficiència tant en la dimensió interpartidista —l'elecció d'un govern entre diferents opcions— com la dimensió intrapartidista —l'elecció dels candidats d'una determinada opció— (Shugart, 2001).

En la dimensió interpartidista l'eficiència del sistema electoral és determinada per dues bandes. En primer lloc, l'eficiència és influïda per la capacitat de comptar amb majories parlamentàries que responguen a una majoria social. En aquest punt s'està fent referència novament a la proporcionalitat del sistema electoral com a signe d'eficiència. Així i tot, en casos d'extrema proporcionalitat, els electors no poden identificar amb claredat opcions de govern, la qual cosa resta eficiència al sistema electoral. Per això, com a segon element, cal tindre en compte la identificabilitat de possibles governs en el moment de les eleccions. No és eficient que davant unes eleccions no es perfilen les diferents possibilitats de conformar majories, i que, per tant, les línies d'ac-

ció del govern es determinen posteriorment en els despatxos, i no mitjançant el vot dels ciutadans.

Per tant, un sistema amb una eficiència màxima hauria de tindre una alta proporcionalitat entre vots i escons i una alta identificabilitat de possibles governs. El que passa és que aquests dos elements solen estar en conflicte: quan un sistema té una gran proporcionalitat entre vots i escons, es fa més complicat identificar opcions de govern. I a l'inrevés, quan un sistema permet identificar aquestes opcions, ho fa a costa de la proporcionalitat, amb el risc que el govern resultant no corresponga a una majoria social. Per això cal aconseguir un punt d'equilibri que, permetent la identificabilitat de possibles majories de govern, garantisca que la majoria parlamentària representa una majoria en la societat. Això pel que fa a l'eficiència del vessant interpartidista, és a dir, als elements que tenen a veure a la competició entre els partits.

En el vessant de les dinàmiques que es donen dins del mateix partit, el sistema electoral també pot donar lloc a diferents nivells d'eficiència. En aquest cas determinen si els representants responen principalment davant el seu partit o davant els seus electors. Novament es tracta de forces que apunten en direccions oposades. Un sistema que oriente el representant cap al seu partit l'allunyarà del seu electorat. És un dels defectes del sistema electoral espanyol. Els representants solen dependre excessivament de les executives dels partits,

ja que són aquestes les que acaben decidint si un representant repeteix com a candidat. És un extrem no desitjable, com tampoc no ho és un sistema en què el representant estiga totalment orientat cap a la població d'una determinada zona i mantinga el control mitjançant fórmules de clientelisme. Per tant, s'ha de buscar l'equilibri fugint d'un sistema excessivament centralitzat o d'un excessivament personalista. L'objectiu és assegurar que el representant responga tant als interessos dels seus electors més pròxims, com als interessos més transversals de la societat en el seu conjunt representats pel partit al qual pertany.

El sistema electoral espanyol

Capgirant la Llei de Duverger. Abans hem vist en què consistia la llei de Duverger, que establia que el sistema electoral condicionava el sistema de partits. Així, donat un sistema electoral majoritari, el sistema de partits tendiria cap al bipartidisme. Com expliquen alguns autors (Colomer, 2003), es pot capgirar aquesta llei: com que són els partits els que aproven la normativa electoral, es pot dir que el sistema de partits determina el sistema electoral. Així, un sistema de partits multipartidista tendeix a generar un sistema electoral més proporcional, mentre que un sistema de partits dominat per una força política determinada fa més probable un siste-

ma electoral majoritari que afavorisca l'opció més votada.

Com afirma Colomer (2003: 41) des d'una perspectiva comparada, les forces polítiques, depenent de la seua posició de força institucional i de les seues expectatives, defensen una configuració determinada dels elements del sistema electoral:

En general, cabe postular que el grande preferirá lo pequeño y el pequeño preferirá lo grande; es decir, unos pocos partidos grandes preferirán asambleas pequeñas, magnitudes de distrito pequeñas (la más pequeña de las cuales es uno) y pequeñas cuotas de votos para asignar escaños (la más pequeña de las cuales es la mayoría relativa simple, que no requiere ningún umbral concreto), con objeto de excluir a otros de la competencia, mientras que múltiples partidos pequeños preferirán asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes (como las de representación proporcional) capaces de incluirlos.

Cap sistema electoral es genera del no res, sinó que és conseqüència d'una negociació (o d'una imposició), d'un determinat repartiment de forces i d'un sistema d'incentius que espenten un partit a defensar un determinat tipus de sistema o un altre.

Evidentment, el cas espanyol no queda fora d'aquest esquema. Es va configurar en un context determinat —la transició—, amb un actor principal —el govern de Suárez i la UCD— i un repartiment de forces desigual —una oposició sense presència institucional. En aquest context es va apostar per un sistema electoral que combinava la integració en

les institucions dels grups polítics més rellevants —deixant de banda les pretensions majoritàries de Fraga Iribarne— i els càlculs electorals de la UCD per a obtenir una majoria còmoda amb el nivell de suport amb què comptava en aquell moment polític. Tal com relata el diputat de la UCD, Óscar Alzaga,¹⁰ que va ser un dels protagonistes del disseny d'aquell sistema electoral:

En general, el sistema electoral español es absolutamente original, e infinitamente más original de lo que parece a primera vista, y es bastante maquiavélico. Es original. Lo es porque el procedimiento se basa en la Ley de 1908, y es bastante maquiavélico porque la ley actual es esencialmente una reproducción del Decreto-ley del 77, y tal Decreto, formalmente pactado por el Gobierno predemocrático con las fuerzas de la oposición, fue elaborado por expertos, entre los cuales tuve la fortuna de encontrarme, y el encargo político real consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37% de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista [...]. [Además,] se procuraba que el logro de la mayoría absoluta para el Partido Socialista estuviera situado no en el 36-37%, sino en el 39-40%.

10. Citat a Lago i Montero (2005: 6).

Finalment, els resultats van confirmar les previsions del govern de Suárez. En les eleccions generals de 1977 i amb un 34,44 % dels vots, la UCD va obtenir 166 escons, que representaven un 47,43 %. El Partit Socialista Obrer Espanyol també es va veure sobrerrepresentat obtenint un 33,71 % dels escons amb un 29,32 % dels vots. L'altra cara de la moneda és la del PCE i d'AP que amb un 9,33 % i 8,21 % dels vots es van quedar amb un 5,43 % i 4,57 % dels escons respectivament. Diferent va ser la situació dels partits d'àmbit no estatal, com ara el Pacte Democràtic per Catalunya o el PNB que, pel fet de concentrar la seua força electoral en uns pocs districtes, van veure's lleugerament sobrerrepresentats (el 3,14 % dels escons amb el 2,81 % dels vots en el cas dels nacionalistes catalans i un 2,29 % dels escons amb un 1,62 % de paperetes vàlides en el cas dels *jeltzales*). Com hem dit abans, la sobrerrepresentació d'uns partits s'explica amb la infrarepresentació dels altres.

La història de la normativa electoral espanyola té diversos moments. En primer lloc, el debat en el si dels governs del postfranquisme (Arias Navarro primer i Suárez després), en què es va buscar la manera d'adoptar un sistema electoral que beneficiara els grups de poder (de base provincial, bàsicament) sense arribar a un sistema majoritari que faria impossible un acord amb l'oposició democràtica. En la Llei 1/1977 de Reforma Política es consagra un sistema electoral inspirat en «criteris proporcio-

nals» però amb «dispositius correctors» per a evitar les «fragmentacions inconvenients de la cambra». Aquests dispositius correctors es van plasmar en el Reial Decret de 1977 que establia una distribució de diputats per províncies que sobrerepresentava els districtes menys poblats, una barrera electoral del 3% (que com veurem més avant amaga una barrera invisible més alta, llevat dels districtes de Madrid i Barcelona), un Congrés de 350 diputats i la fórmula d'Hondt, que en circumscripcions amb pocs diputats té efectes majoritaris. Tot i que les forces d'esquerres (PSOE i PCE) en un primer moment van tindre un posicionament proporcionalista en el debat, l'acord entre PSOE i UCD sobre l'article 68 de la Constitució va acabar per consagrar el sistema electoral que estableix la circumscripció provincial amb un mínim fix per districte, i que ja s'havia aplicat en les eleccions fins al moment. Finalment, en 1985 i durant el primer govern socialista, es va aprovar, amb només un vot en contra i dues abstencions, la Llei Orgànica de Règim Electoral General (LOREG), que manté els principis que ja establien tant la Llei per a la Reforma Política com el Reial Decret-Llei de 1977.

Aquest recorregut per la història de la normativa electoral espanyola ens demostra una de les característiques dels sistemes electorals arreu del món, com és la seua estabilitat. Un sistema inicialment concebut per a beneficiar el centre-dreta sobre el centre-esquerra és finalment consagrat amb un gran

consens i sobreviu a majories de dretes i d'esqueres en el Congrés dels Diputats. ¿Per què passa això? Fonamentalment perquè les majories es formen dins del context del sistema electoral. És previsible que un partit com el PSOE, que en 1982 obté una majoria absoluta de 202 diputats, no veja el sistema electoral com una gran barrera insuperable. Això ens porta a una reflexió i és que, tot i que el sistema electoral influeix i pot dificultar tant l'aparició com la representativitat d'algunes opcions polítiques, el context social és dinàmic i el principal factor que determina el resultat electoral no és ni la magnitud dels districtes, ni les fórmules electorals, ni les barreres d'exclusió, sinó el vot de la ciutadania. A més, quan una opció opositora proposa una reforma del sistema electoral, cal tindre en compte que aquest posicionament pot variar sensiblement en arribar al govern.

L'antimodel de la II República espanyola. Una de les peculiaritats de la formació del sistema electoral espanyol en la transició és el seu contrast amb el precedent històric més recent, és a dir, el sistema electoral de la II República. Així com en l'organització territorial sí que es pot dir que el que estableix la Constitució de 1978 té moltes similituds amb el model territorial de la Constitució de 1931, és difícil trobar alguna similitud entre el sistema electoral actual i el republicà. La raó és molt senzilla. No només no es va seguir el model republicà sinó que es va prendre com un «antimodel», que encarnava tot allò

que no havia de repetir-se (Montero, Llera i Torcal, 1992). A més, el seu caràcter majoritari, més estés en l'Europa dels anys 30, ja no encaixava en un context en què la representació proporcional es convertia en el sistema més present en el continent europeu.

Però, ¿com era el sistema electoral republicà? Es tractava d'un sistema majoritari, amb districtes provincials (les ciutats de Madrid i Barcelona constituïen dos districtes separats) i un vot per llista limitat. En aquest sistema existia un conjunt de primes pel qual l'opció més votada podia obtenir entre un 67% i un 80% dels escons en joc. A més, una força havia d'obtenir més del 20-40% dels vots en primera volta per a aconseguir llocs de representació. Tots aquests elements afavorien la formació de grans coalicions per a intentar ser la força més votada, i així beneficiar-se de les primes que atorgava el sistema.

El problema és que les primes eren tan grans (com hem dit, sent el partit més votat es podia aconseguir fins a un 80% dels escons) que els partits més xicotets i radicals obtenien una presència en les llistes electorals de les grans coalicions superiors al seu grau d'implantació real. Les coalicions podien permetre's aquestes cessions perquè el preu de no ser la força més votada era molt major que els escons que havien de «cedir» a les organitzacions més radicalitzades. Així les grans coalicions que es conformaven eren de caràcter estratègic, es desplaçaven cap als extrems ideològics, i patien una gran

inestabilitat que acabava en nombroses escissions parlamentàries. A més, el parlament patia una gran fragmentació, no havent-hi cap partit durant el període republicà que superara el 23% dels escons. Per últim, les grans majories absolutes creaven la falsa il·lusió que aquestes descansaven en unes majories socials equivalents quan realment es fonamentaven en els mateixos efectes del sistema electoral.

Per tant, es relaciona el sistema electoral republicà amb una polarització ideològica centrífuga (cap als extrems) i finalment amb l'esclat de la Guerra Civil. Certament, no es pot afirmar que el sistema electoral de la II República haja sigut una causa de la Guerra Civil. El que sí que es pot afirmar és que en un context polaritzat i de constants tensions socials (tant en la dimensió ideològica com en la nacional o la religiosa), el sistema electoral no va introduir els mecanismes que pogueren actuar com a contrapès i espenyar les diferents forces polítiques cap a l'acord. En aquest punt cal recordar, com ja hem apuntat, que els sistemes electorals sempre actuen dins d'un context determinat i que, si bé poden influir, no tenen el poder determinista que se'ls suposa des d'alguns sectors que veuen les reformes electorals com la solució a qualsevol tipus de problema polític. Seguint la mateixa línia argumental en una altra direcció, si els sistemes electorals actuen en un determinat context, és evident que el context actual tampoc no és el de la transició, i, per tant, els arguments conservadors sobre el sistema electoral perden força vora 35 anys

després de l'aprovació de la Constitució. Abans de plantejar les possibles reformes, però, cal entendre quins són els elements del sistema electoral espanyol i analitzar quins són els seus efectes.

Les barreres invisibles. Seguint els elements del sistema electoral que ja hem explicat, trobem que el Congrés dels Diputats és una assemblea de 350 membres, que es reparteixen en 52 districtes (les províncies i Ceuta i Melilla). Els escons es distribueixen entre els districtes electorals a raó d'un per Ceuta i un per Melilla, un mínim de dos per província i la resta de manera proporcional segons la població. Això vol dir que, dels 350 escons, 102 ja es troben repartits sense tindre en compte els criteris poblacionals. El tipus de candidatura és el d'una llista tancada (no es poden barrejar candidats de diferents llistes) i bloquejada (no es poden expressar preferències dins de la llista) amb el mateix nombre de candidats que els escons que es trien en la circumscripció. L'ordre d'assignació dels escons dins d'una llista es dona per l'ordre en què els partits hi hagen situat els seus candidats. La fórmula matemàtica de traducció de vots en escons és la fórmula d'Hondt, i la barrera legal és del 3% provincial. Així i tot, no és la barrera més important que existeix en el sistema electoral espanyol.

Realment, la barrera electoral del 3% només s'aplica en les circumscripcions de Madrid i Barcelona. En els 50 districtes electorals restants existeix

una barrera invisible que deixa fora opcions que superen el 3% però que no acaben obtenint cap escó.

Taula 2: Característiques dels districtes en les eleccions generals de l'any 2011.

Magnitud del districte (escons que es reparteixen)	Nombre de districtes amb aquesta magnitud	Barrera efectiva	Percentatge d'escons sobre el total
1	2	37,50%	42%
2	1	25,00%	
3	8	18,75%	
4	9	15,00%	
5	7	12,50%	
6	8	10,71%	
7	4	9,38%	22%
8	6	8,33%	
10	2	6,82%	36%
12	2	5,77%	
16	1	4,41%	
31	1	2,34%	
36	1	2,03%	

Com es pot observar en la taula 2, el 42% dels 350 escons del Congrés dels Diputats es trien en districtes amb una grandària d'entre 1 i 6 escons. En aquestes circumscripcions la barrera efectiva és superior al 10% dels vots.¹¹ És a dir, perquè un partit aconseguís representació no ha de superar el 3%

11. La barrera efectiva és la proporció mínima de vots que assegura tindre representació parlamentària (Lijphart, 1994).

que estableix la llei sinó que ha de superar el 10 %. Ja hem dit que el principal element que influeix en la proporcionalitat d'un sistema electoral és la magnitud del districte electoral. En el cas d'Espanya, un gran nombre de districtes tenen una magnitud molt baixa (es reparteixen d'1 a 6 diputats) i s'utilitza una fórmula electoral, com la d'Hondt, que accentua els efectes majoritaris d'aquest tipus de districtes. Finalment, el 22 % dels escons es trien en circumscripcions d'una magnitud intermèdia i el 36 % restant es trien en circumscripcions amb una magnitud superior als 10 diputats, en què la fórmula d'Hondt té uns efectes més proporcionals. En el País Valencià tenim dos districtes que tenen unes magnituds considerables: Alacant i València, que trien 12 i 16 diputats respectivament; i un districte amb una magnitud que el fa clarament majoritari, Castelló, que amb 5 diputats té una barrera efectiva del 12,50 % dels vots.

Unes barreres efectives tan altes, a més de deixar fora de manera mecànica moltes opcions, també generen efectes psicològics. En un districte com el de Castelló, en què és molt complicat que una tercera força obtinga representació, els votants tendiran a expressar de manera estratègica el seu vot cap a les opcions que sí que poden traduir el seu vot en representació, reforçant els mateixos efectes bipartidistes de la llei electoral.

A Espanya els partits que pateixen en major mesura la desproporcionalitat del sistema electoral són aquells que ocupen la tercera i la quarta posició en

molts districtes i que, per tant, tenen molts vots que no arriben a la barrera efectiva. En les últimes eleccions generals de novembre del 2011, aquest va ser el cas d'Izquierda Unida, que amb un 6,92% dels vots va aconseguir un 3,14% dels escons (11 diputats), o UPyD, que amb un 4,70% dels vots va aconseguir-ne únicament un 1,43% (5 diputats). Quant als que es beneficien d'aquest sistema, tot i que en molts casos s'apunte als partits d'àmbit no estatal, les dades no confirmen aquest extrem. Convergència i Unió va obtenir un 4,17% dels vots i un 4,57% dels escons; Amaiur, amb un 1,37% dels vots, un 2% dels escons. Els que veritablement es beneficien són les dues forces més grans, que obtenen tota la representació en els districtes que reparteixen menys escons. Així, el PSOE va aconseguir el 31,43% dels escons amb el 28,76% dels vots, i, de manera especial en aquesta elecció, el Partit Popular assolí el 53,14% dels escons amb només un 44,63% dels vots. Això sense entrar a valorar els efectes psicològics del sistema electoral sobre els votants que podrien decantar-se per altres forces polítiques en aquells districtes en què aquestes tenen poques possibilitats d'obtenir representació.

La combinació d'una distribució territorial dels escons que prima els districtes menys poblats, d'unes circumscripcions amb una magnitud menuda, i d'una fórmula com la d'Hondt que reforça els efectes desproporcionals, fan que el sistema electoral espanyol tinga efectes majoritaris, tot i que, en teoria, es tracta d'un sistema de caràcter proporcional.

El sistema electoral valencià

Per a començar a analitzar el sistema electoral valencià, cal fer una menció prèvia a la seua relació amb el sistema electoral espanyol. En primer lloc, es tracta d'un sistema elaborat, evidentment, amb posterioritat a la determinació de les principals característiques de la normativa electoral espanyola. Això vol dir que en el moment de ser aprovat ja existia un referent i uns antecedents que havien permés als diferents partits comprovar els efectes del sistema electoral en els resultats de les eleccions generals. En segon lloc, el sistema electoral valencià és hereu de moltes de les característiques del sistema espanyol. El mateix passa amb el conjunt de sistemes electorals autonòmics. Elements com ara la fórmula electoral (amb la fórmula d'Hondt) o el tipus de candidatura i formes d'expressió del vot (amb llistes tancades i bloquejades) són característiques transversals i comunes a tots els sistemes electorals autonòmics. La resta d'elements, però, com ara la grandària de l'assemblea, la distribució territorial i la magnitud de les circumscripcions o les barreres electorals, sí que presenten una certa diversitat arreu de l'Estat.

Però, ¿com es va conformar el sistema electoral valencià i qui va prendre part en la seua conformació? Amb el disseny de l'Estat de les autonomies en la Constitució de 1978, va ser evident la necessitat de triar unes normes electorals per a regular l'elec-

ció de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. En el cas del País Valencià, aquestes normes van ser establides durant el procés de redacció de l'Estatut, que va comptar amb l'aportació dels avantprojectes dels partits que havien obtingut representació per al Congrés dels Diputats en els districtes valencians (PSOE, UCD i PCE) a més d'AP. Aquests avantprojectes van ser presentats el juny de 1980 i responien, com és lògic, tant als posicionaments ideològics dels diferents partits com, sobretot, als seus interessos electorals (Calvet, 2010).

Així, la UCD defensava que cada província tinguerà un terç dels diputats totals, de manera que Castelló —la demarcació menys poblada i més procliu al vot de centre-dreta— elegiria la mateixa quantitat de diputats que València o Alacant. Els diputats de cada província es distribuïrien per les seues comarques, que actuarien com a districtes electorals. En la pràctica, el que proposava la UCD era traslladar al País Valencià els mateixos efectes del sistema electoral espanyol: una sobrerrepresentació de les àrees rurals, i districtes d'una baixa magnitud (amb pocs diputats per a elegir), generant així efectes majoritaris tant per mitjà dels efectes mecànics com dels psicològics. Per si fóra poc, també preveia una barrera electoral del 5 % provincial per a evitar el sorgiment de partits d'àmbit comarcal. Amb aquest sistema, UCD hauria pogut obtenir la majoria absoluta dels escons amb vora un 40 % dels vots, fins i tot sent superat per una altra força política. Aquest sistema, a més, hauria

fomentat el bipartidisme fent molt complicada la presència de les opcions polítiques minoritàries, tot i que en l'àmbit global del territori valencià obtindrien un nombre considerable de vots (Calvet, 2010: 231). Per la seua banda, la proposta d'Alianza Popular era prou similar a la d'UCD (amb l'element comarcal ben present), tot i que fixava la barrera en el 3 % provincial i primava el criteri poblacional en el repartiment d'escons entre les províncies. Això li hauria permés a AP obtindre representació parlamentària amb els resultats de les eleccions generals de 1979.

Quant a les propostes electorals del PSOE i el PCE, les dues establien un sistema proporcional amb circumscripció provincial. La diferència entre totes dues propostes raïa en el major pes del criteri territorial del PSOE, que sobrerepresentava la demarcació de Castelló i el criteri purament poblacional del PCE, que repartia els escons entre províncies atenent únicament el seu pes demogràfic. Quant a la barrera electoral, tant la proposta del PSOE com la del PCE apostaven pel 3 % provincial.

No deixa de ser curiós, tenint en compte els programes sobre vertebració territorial valenciana dels diferents partits, que les opcions d'esquerres deixaren fora les comarques de les seues propostes i que aquestes tingueren un paper fonamental en les propostes de la dreta. Això ens indica com els posicionaments sobre els sistemes electorals solen ser dominats pels interessos particulars i les expec-

tatives racionals de cada opció, més que per concepcions territorials més ideològiques.

Una vegada conegudes les diferents propostes dels partits polítics, calia arribar a un acord per mitjà d'un procés de negociació. Aquesta és una gran diferència entre el procés d'elaboració del sistema electoral espanyol i el valencià. Mentre que el primer es va elaborar principalment des del govern de la UCD amb una oposició fora de les institucions, en el cas del sistema valencià existia un cert equilibri de forces amb totes les opcions polítiques representades en les institucions democràtiques i amb uns resultats electorals que servien de referència sobre el pes de cada una de les forces polítiques.

L'acord, en el conegut com a Estatut de Benicàssim, va ser fortament influït pels acords autonòmics a escala espanyola entre el govern de la UCD i el PSOE després del fracassat colp d'estat del 23 de febrer de 1981. Aquests acords marcaven que en els sistemes electorals de les comunitats autònomes la circumscripció seria la província (a excepció de les comunitats insulars en què ho seria cada illa). Finalment, l'avantprojecte d'Estatut d'Autonomia del País Valencià va fixar una cambra territorial d'entre 75 i 100 diputats, un mínim de 20 diputats per districte electoral i un màxim de desproporció que no superara la relació d'u a tres. Quant a la barrera electoral, l'avantprojecte establia el 5% en l'àmbit de la comunitat autònoma amb una notable excepció:

2. Para poder obtener escaño y ser proclamados electos, los candidatos de cualquier circunscripción, deberán haber sido presentados por partidos o coaliciones que obtengan un número de votos superior al 5 por ciento de los emitidos en la Comunidad Autónoma Valenciana, salvo aquellos que hayan sido presentados por partidos o coaliciones que, teniendo representación en el Congreso de los diputados, hubieran concurrido a las elecciones generales al menos en 30 circunscripciones y obtenido un mínimo de 5 por ciento del total de votos emitidos.

Aquesta normativa establia dues barreres: una del 5 % per a partits d'àmbit valencià i una no-barrera (del 0 %) per als partits d'àmbit estatal. Precisament, l'eliminació d'aquesta previsió va ser una de les poques novetats que es van introduir durant la seua tramitació al Congrés dels Diputats i el Senat. L'altra modificació va ser l'establiment d'una barrera del 5 % a escala autonòmica per a les primeres eleccions, davant el 3 % provisional que es preveia en l'Estatut de Benicàssim.

Per a acabar el recorregut en la conformació del sistema electoral valencià, cal esmentar la reforma de l'Estatut del 2006 en què es va augmentar la grandària de les Corts Valencianes, que passà a un mínim de 99 diputats, i es va eliminar, durant la seua tramitació a Madrid, la referència a la barrera electoral del 5 %, tot i que ha continuat aplicant-se pel fet d'estar prevista en la llei electoral vigent. Actualment continua pendent d'aprovació una nova llei electoral que haurà de comptar amb el suport de dos terços de la cambra.

La barrera visible. Els valencians tenim un sistema electoral per a l'elecció dels 99 diputats de les Corts Valencianes definit per l'existència de tres circumscripcions, un repartiment dels escons per districte que barreja criteris territorials i poblacionals, fórmula d'Hondt, una barrera electoral del 5% a escala autonòmica i llistes tancades i bloquejades com en la resta de les eleccions autonòmiques.

Taula 3: Característiques dels districtes en les eleccions a les Corts Valencianes de l'any 2011.

Districte	Diputats 2011	Barrera efectiva	Cens	% cens	% escons
Castelló	24	3,00%	414.292	11,67%	24,24%
València	40	1,83%	1.917.269	54,01%	40,40%
Alacant	35	2,08%	1.218.126	34,32%	35,35%

Com es pot apreciar en la taula 3, el sistema electoral valencià no presenta les mateixes connotacions que el sistema d'elecció del Congrés dels Diputats. Com hem vist, en les eleccions generals els districtes amb una baixa magnitud provoquen barreres efectives molt altes que acaben donant efectes majoritaris al conjunt del sistema electoral. Això no passa en les eleccions a les Corts Valencianes. Les tres circumscripcions entren dins de les categories de magnitud alta (superen àmpliament els 10 escons), per la qual cosa es manté la proporcionalitat dins de l'assignació d'escons en el districte electoral.

Per tant, atès que l'especial element distorsionador del sistema electoral espanyol no es troba present en el sistema d'elecció de les Corts Valencianes, es podria entendre que el valencià és un sistema notablement més proporcional. Però no és així. El sistema electoral valencià té un element de desproporcionalitat propi, que és la barrera del 5 % dels vots. Aquesta barrera electoral té dues importants peculiaritats: la primera és que es calcula no només tenint en compte els vots vàlids, sinó els vots emesos. Això vol dir que per a calcular si una formació supera o no el 5 % es tenen en compte no només els vots a partits i en blanc sinó també els vots nuls. La segona peculiaritat és que la barrera s'aplica a escala autonòmica, és a dir, al resultat global del País Valencià i no al resultat de cada circumscripció. Aquest és el principal efecte distorsionador perquè provoca, per exemple, que en les eleccions de 1991, 1999 i 2003 al districte de Castelló, Esquerra Unida obtinguera representació parlamentària tot i comptar amb menys vots que altres opcions. En 1991 va ser la Unitat del Poble Valencià qui es va quedar sense representació per Castelló, en 1999 van ser el Bloc Nacionalista Valencià i Unió Valenciana, i el 2003 novament la candidatura del Bloc Nacionalista Valencià.

Així, el sistema electoral valencià acaba provocant una desproporcionalitat entre vots obtinguts per les opcions i representació a les Corts Valencianes que el situa en la part alta del rànquing de des-

proporcionalitat dels sistemes electorals autonòmics, tal com es pot observar en la Taula 4. Fins ara, l'elecció amb el resultat més desproporcional va ser la de 1999, en què tant Unió Valenciana com el Bloc Nacionalista Valencià es van quedar a les portes de superar la barrera del 5% del vot autonòmic. En aquella ocasió l'índex de desproporcionalitat dels mínims quadrats va ser de 8,29. Per contra, l'elecció en la qual el resultat va resultar més proporcional va ser la del 2007, amb un índex de 2,85.

Taula 4: Desproporcionalitat en les diferents CCAA en les últimes eleccions segons l'índex de mínims quadrats de Lijphart. Si no s'indica el contrari, dades del 2011.

Regió de Múrcia	12,42
Illes Balears	10,04
Castella i Lleó	8,34
Canàries	8,22
La Rioja	6,55
País Valencià	5,30
Catalunya (2010)	5,20
Andalusia (2012)	5,09
Castella-La Manxa	4,78
Principat d'Astúries (2012)	4,54
Aragó	4,27
Cantàbria	4,15
País Basc (2009)	3,95
Galícia (2009)	2,98
C. Foral de Navarra	2,82
Extremadura	2,50
C. de Madrid	2,33

Aquests efectes mecànics del sistema electoral valencià activen també els efectes psicològics dels quals ja hem parlat al llarg del capítol. Els efectes psicològics actuen tant sobre els votants —que poden fer un ús estratègic del seu vot cap a opcions que poden obtindre representació— com per a les opcions polítiques —que fan aliances per a aconseguir que els seus vots es traduïsquen en escons. És el cas de les coalicions entre el nacionalisme valencià i Esquerra Unida el 1987 (UPV-EU) i el 2007 (Compromís pel País Valencià).

¿Quina reforma?

Els límits del sistema electoral. Fins ací hem analitzat els principals elements dels sistemes electorals i hem recorregut el procés de conformació d'aquests elements tant en el sistema electoral espanyol com en el valencià. Hem vist, també, com la decisió de configurar el sistema electoral d'una determinada manera respon a incentius i expectatives dels actors polítics i provoca uns efectes determinats.

En l'actualitat, el sistema electoral a Espanya (amb les seues variacions autonòmiques) es troba en el punt de mira. Els seus efectes són àmpliament criticats. Algunes crítiques se centren en la seua desproporcionalitat, mentre que altres ho fan en l'allunyament que es genera entre electors i polítics. En aquest context alguns dirigents s'aprofiten del

malestar generalitzat en la societat cap als polítics i fan reformes electorals encobertes amb l'excusa de la reducció de càrrecs electes i el suposat estalvi que això suposa.

Per això no és d'estranyar que des de molts àmbits s'hagen proposat reformes en diferents direccions, des de les propostes de circumscripció única per a obtindre una major proporcionalitat, fins als que propugnen un sistema majoritari per a fomentar el rendiment de comptes dels representants polítics davant la ciutadania.

Abans d'entrar en matèria, cal puntualitzar dues consideracions prèvies. En primer lloc, tal com indica Robert Dahl (2012: 161),

La mayoría de los problemas fundamentales de un país no pueden resolverse mediante el diseño constitucional.

Això també és aplicable al disseny del sistema electoral quan es tracta de millorar el funcionament de les institucions democràtiques. Tot i que moltes mirades es troben centrades en el sistema electoral, no es pot esperar que una reforma d'aquest sistema siga suficient per a millorar la qualitat de la democràcia. A vegades, cal advertir que és possible que comporte efectes inesperats que poden resultar fins i tot perjudicials. En segon lloc, per a analitzar la conveniència de les reformes, cal analitzar-les des de diferents prismes: han d'afavorir la representació més fidedigna possible del que expressen les urnes,

sí, però permetent també la identificació d'opcions de govern i evitant una excessiva fragmentació de la cambra. A més, el sistema electoral hauria d'afavorir el rendiment de comptes dels candidats davant del seu electorat (orientant així la política cap a la societat), però evitant el clientelisme que podria sorgir d'una relació més directa entre representats i representants. Entrem, per tant, en un àmbit de reflexió que comença per la constatació que cal introduir canvis en el sistema electoral, però que ha de continuar, ineludiblement, amb un debat sobre l'orientació dels canvis necessaris i sobre els seus possibles efectes.

De propostes i resultats. No és casual que en temps de crisi política, social i econòmica, es plantege la necessitat de canviar el sistema electoral (Shugart, 2001: 177). Així ha passat a Itàlia, Nova Zelanda, Veneçuela o el Japó, i el mateix està succeint a l'Estat espanyol. Alguns moviments, com ara el 15-M, fins i tot han centrat bona part de les seues reflexions i denúncies en els efectes del sistema electoral. El problema és que algunes de les propostes que es fan parteixen d'un objectiu lloable, com és la millora de democràcia, però difícilment aconseguirien aquesta meta.

Un dels punts més denunciats des de moviments ciutadans ha sigut la desigualtat del vot entre ciutadans de diferents territoris. Com hem vist, el mecanisme de distribució d'escons entre els districtes és una de les causes que introdueix la desproporciona-

litat en el sistema electoral espanyol. En el moment d'oferir solucions a una excessiva desproporcionallitat, algunes veus han assenyalat la conveniència de disposar d'una circumscripció única.¹² Amb això, els 350 diputats es triarien en el conjunt de l'Estat. ¿Amb quina forma de candidatura i d'expressió del vot? Amb una llista tancada es reforçaria la concentració del poder en les direccions dels partits, i previsiblement donaria lloc a una major presència de candidats madrilenys, més a prop de l'estructura central de les organitzacions. D'altra banda, és complicat imaginar-se una llista oberta i desbloquejada, com la que s'utilitza al Senat, amb 350 candidats.

Per altra banda, també s'ha estés, des d'altres àmbits, la reivindicació d'un sistema majoritari¹³ per a combatre l'altre gran problema del sistema electoral espanyol, que és que fomenta —o almenys no compensa— la gran dependència dels càrrecs electes respecte a les altes jerarquies dels seus respectius partits. Això accentua la sensació de llunyania dels polítics respecte a la societat i dificulta el rendiment de comptes, ja que no és la ciutadania qui tria finalment qui repeteix com a càrrec electe

12. El primer punt del document «Propuestas 20 de Mayo» del 15-M fa referència precisament a això. Es pot accedir al document en línia en <<http://madrid.tomalaplaza.net/2011/05/20/propuestas-20-mayo/>>.

13. L'article d'opinió de César Molinas «Una teoría de la clase política española» (*El País*, 8 setembre 2012) va esdevindre una tendència en les xarxes socials proposant un sistema majoritari com a solució a les mancances i els defectes dels polítics espanyols.

sinó l'òrgan que ha de confeccionar les llistes electorals. En aquest cas, la introducció d'un sistema majoritari amb districtes uninominals a l'estil del *First-Past-The-Post* del Regne Unit incrementaria, encara més, la desproporcionalitat i deixaria fora de les institucions importants corrents polítics. A més, comportaria el risc de generar una relació clientelar o el sorgiment de lideratges que només respongueren a interessos molt concrets d'una determinada zona i no a interessos socials col·lectius. No deixa de ser curiós que, des de la crítica a les característiques de l'elit bipartidista de la política espanyola, es propose un sistema electoral que accentuaria el bipartidisme existent i exclouria les minories.

El sistema alemany. Com hem vist, des d'alguns sectors es propugna o bé un sistema totalment proporcional o bé un sistema majoritari. Des del meu punt de vista, més factible és l'aposta per un sistema mixt en què s'intenten introduir elements del sistema majoritari per a orientar els candidats cap a la societat, i elements del sistema de representació proporcional per a assegurar que es limita la desproporcionalitat del sistema. Els sistemes electorals mixtos combinen, per tant, característiques de les dues grans famílies de sistemes electorals al món.

Normalment se sol utilitzar Alemanya com a exemple de sistema electoral mixt. Per a l'elecció del Bundestag (l'equivalent alemany al Congrés dels Diputats), els 598 membres es trien amb dos siste-

mes diferents: per a una meitat s'aplica un model proporcional; l'altra meitat són triats per mitjà de 299 districtes uninominals (en què només és triat el candidat més votat) distribuïts d'acord amb la població. Es tracta d'un sistema complex que incorpora un procediment singular. La papereta electoral està dividida en dues columnes, una amb els candidats individuals —per al vot en el districte uninominal— i l'altra amb els partits que presenten llista —per al vot a la llista que obtindrà representació proporcional mitjançant la fórmula *Sainte-Laguë* en l'àmbit del *Land*. El mecanisme d'assignació preveu que, si un partit obté en un estat 40 escons pel sistema proporcional i 30 dels seus candidats individuals són triats, el partit tindrà en el Bundestag els 30 resultants dels districtes uninominals més 10 provinents de la llista tancada del segon vot. La barrera electoral es troba situada en el 5% nacional, i si un partit no la supera, només pot accedir al parlament amb un candidat individual que guanyi en el seu districte (va ser el cas del postcomunista PDS el 2002, que van obtenir sengles victòries en dos districtes de Berlín Oriental). Per altra banda, si un partit obté més escons individuals que escons de partit, el parlament s'allarga i augmenta la seua grandària per a donar entrada als diputats. Cap diputat triat mitjançant el vot individual es queda fora del Bundestag. Aquest complex sistema ha aconseguit evitar la fragmentació de la cambra alemanya (amb una barrera elevada), però al mateix

temps assegura una gran proporcionalitat entre els vots i els escons. A més, ha introduït l'element personal que permet orientar els polítics cap a la societat i ha incentivat la visualització de coalicions governamentals abans de les eleccions. Així, molts electors divideixen el seu vot i aposten per diferents partits en cada vot. Per exemple, en 1998, un terç dels electors que van donar el seu vot a la llista dels Verds, va apostar per un candidat socialdemòcrata en el vot individual, mentre que un 55% dels liberals van votar als candidats democratacristians (Sodaro, 2007: 520).

Val a dir que el sistema mixt, que tan bé funciona Alemanya, també és present, amb les seues particularitats, en altres països com ara Itàlia, Veneçuela, Nova Zelanda o el Japó. En la major part dels casos, els sistemes mixts han permès millorar sensiblement l'eficiència dels sistemes electorals, tant en el seu vessant intrapartidista com en l'interpartidista (Shugart, 2001: 191). Tot i que cal recordar les limitacions del sistema electoral per a generar grans canvis en les tendències generals d'un sistema polític, un sistema mixt és un model que pot respondre a les demandes de disposar d'un sistema electoral orientat cap al ciutadà mantenint o incrementant la proporcionalitat.

Reducció de regidors: ¿estalvi o reforma electoral?

Per a tancar aquest capítol dedicat als sistemes electorals, repassem una reforma electoral que el govern de Mariano Rajoy ha posat sobre la taula. Es tracta de la reducció del 30 % de regidors en tots els ajuntaments. Es tracta d'una mesura defensada per Mariano Rajoy en el ple del Congrés dels Diputats l'11 de juliol del 2012, juntament amb altres mesures de caràcter econòmic com ara la pujada de l'IVA. Defensada com una mesura d'estalvi, va ser de les poques mesures anunciades aquell dia que va rebre un amplíssim suport social.¹⁴ El suposat estalvi seria un argument vàlid si l'anunciada reforma es limitava als grans municipis, en què els regidors tenen una retribució més elevada, però no és així: afecta a tots els trams de municipis, fins i tot aquells en què els regidors només perceben una xicoteta remuneració per assistir als plens o les comissions.

El veritable motiu que s'amaga darrere d'aquesta mesura no és altre que fer una reforma electoral per a reduir el pes de les forces menys votades en les pròximes eleccions municipals i facilitar, així, la majoria absoluta de la força més votada.

14. En un sondeig flaix de Metroscopia fet el mateix dia per a *El País*, un 90 % dels ciutadans aprovava la mesura de reduir en un 30 % els regidors.

Taula 5: Efectes electorals de l'anunciada reforma dels ajuntaments.

Habitants	Regidors actuals	Regidors amb la reforma	Barrera efectiva actual	Barrera efectiva amb la reforma
<100	3	3	18,75%	18,75%
101-250	5	3	12,50%	18,75%
251-1.000	7	5	9,38%	12,50%
1.001-2.000	9	7	7,50%	9,38%
2.001-5.000	11	7	6,25%	9,38%
5.001-10.000	13	9	5,36%	7,50%
10.001-20.000	17	11	4,17%	6,25%
20.001-50.000	21	15	3,41%	4,69%
50.001-100.000	25	17	2,88%	4,17%

Com es pot observar en la taula 5, la barrera efectiva pujarà sensiblement en els municipis amb menor població. Això vol dir, per exemple, que en els municipis d'entre 10.001 i 20.000 habitants, la barrera electoral ja no serà del 5 % que marca la llei sinó del 6,25 %. Únicament en els municipis amb una població major de 20.001 habitants continuarà tenint aplicació pràctica i efectiva la barrera legal del 5 %. Però aquesta reforma no només farà més complicada l'entrada de noves opcions, sinó que, a més, farà menys proporcional el repartiment dels regidors entre les opcions que aconseguisquen entrar en el consistori.

Que una mesura que reforçarà el bipartidisme i que dificultarà la representativitat en el món municipal tinga un grau de suport tan gran ens ha de

portar a una reflexió. ¿Per què, mentre sorgeixen propostes i línies de debat per a millorar la democràcia reformant el sistema electoral, no som capaços com a societat de defensar els àmbits de democràcia de què disposem, com ara els ajuntaments?

Per això, a la indignació i al malestar cal que sumem col·lectivament arguments, criteris i instruments d'anàlisi per a identificar els problemes i trobar possibles solucions davant el mal funcionament de les institucions i la baixa qualitat de l'elit política del nostre país.

Open Government

Podem tindre uns partits més oberts i un sistema electoral més just i útil, però res no assegura que els partits triats per a assumir la responsabilitat de governar buscaran millorar el funcionament de l'administració i acostar la seua acció i la del govern a la ciutadania. Per això, en aquest últim apartat farem un breu apunt sobre el Govern Obert.

En els últims anys s'ha gestat un moviment arreu del món que propugna un govern basat en tres principis: la transparència activa i el dret a l'accés a la informació per part dels ciutadans; la participació en l'elaboració i la presa de decisions; i la col·laboració en el desenvolupament de les polítiques. El govern obert o *open government* obri una xicoteta finestra d'esperança per a superar l'allunyament de la societat respecte als diferents governs i introdueix elements d'innovació i modernització en l'administració.

Transparència. Que les administracions i els governs siguen transparents és una de les principals batalles que lliura el moviment pel govern obert. Les seues

reivindicacions contemplen la transparència des de diversos vessants.

Per una banda podem trobar el vessant de la transparència entesa com a dret de la ciutadania a sol·licitar informació pública. D'aquesta manera es reclama que l'administració establisca vies perquè els ciutadans puguen demanar l'accés a una determinada informació o documentació que només podrà ser negada en casos excepcionals i justificats.

A part d'haver de respondre a les sol·licituds de la ciutadania, les administracions que adopten la filosofia del govern obert, posen a disposició de la ciutadania un seguit d'informació que ha de publicar i que pot abastar àmbits des de les adjudicacions i contractes públics fins a les retribucions i les funcions del personal de cada departament del govern. És a dir, els poders públics han d'adoptar una actitud proactiva en la transparència. D'acord amb aquesta concepció de la transparència activa, l'organització Transparència Internacional a Espanya publica periòdicament un índex que mesura el nivell de transparència de les diferents comunitats autònomes (INCAU). Els resultats d'aquest índex en la seua edició del 2010 situen la Generalitat Valenciana com la segona administració més opaca d'Espanya, únicament superada per Cantàbria. Les àrees en què l'administració valenciana és menys transparent segons aquesta organització són la transparència econòmica i financera, en contractació de serveis i subministraments i, especialment, en matèria de territori, urbanisme i obres públiques.

Taula 1: Resultats globals de l'índex de Transparència Internacional de l'any 2010.

	Comunitat autònoma	Puntuació 0-100
1	Andalusia	87,5
1	Galícia	87,5
3	La Rioja	83,8
4	Catalunya	82,5
5	Extremadura	81,3
6	Madrid	80,0
6	Navarra	80,0
8	Castella i Lleó	73,8
9	Aragó	70,0
9	Múrcia	70,0
11	Astúries	67,5
12	Canàries	66,3
13	Castella-La Manxa	62,5
14	Euskadi	57,5
15	Illes Balears	56,3
15	País Valencià	56,3
17	Cantàbria	53,8

No és casualitat que allà on hi ha opacitat hi haja més corrupció. L'opacitat reforça la sensació d'impunitat que impulsa els corruptes a delinquir. Dit d'una altra manera: la transparència és clau per a lluitar contra la corrupció i l'ús indegut dels recursos públics.

Però el paper de la transparència en la lluita contra la corrupció o el deure de rendir comptes per l'ús dels diners públics no són els únics arguments per a defensar aquesta política. La transparència genera beneficis econòmics evidents. És el cas de l'allibe-

rament de dades per part l'administració (com ara informació geogràfica o ambiental) que són susceptibles de ser reutilitzades per tercers (el que es coneix com a *open data*). Aquests tercers poden ser iniciatives que, utilitzant les dades, oferisquen un servei i hi atorguen un valor afegit. La igualtat en l'accés a les dades garanteix que la utilització comercial de les dades no atempte contra els drets de la ciutadania a l'accés a la informació, ja que també permet el sorgiment d'iniciatives de codi obert i sense ànim lucratiu.

El tercer gran argument a favor d'una major transparència és que aquesta possibilitarà una major i millor participació. Participar en la presa de decisions sense comptar amb informació veraç i contextualitzada des de diversos prismes, no és realment un avanç respecte a la situació actual.

Participació. Així arribem al segon dels pilars del govern obert: la participació. La introducció de vies de participació ciutadana en el procés de decisió no és una qüestió nova, però adquireix noves possibilitats gràcies als nous mitjans d'informació i comunicació. És el cas de la iniciativa del govern basc *Irekia* o del portal de la Casa Blanca *We the People*. Els ciutadans hi poden adreçar les seues propostes al govern, i aquestes reben resposta (en el cas americà si aconsegueixen reunir un mínim d'adhesions virtuals). La resposta de l'administració pot ser tant positiva com negativa. L'enfocament no és tant de democràcia directa sinó de democràcia

deliberativa: amb la transparència es permet accedir a la informació necessària, es genera un debat sobre els temes i els ciutadans poden fer arribar les seues propostes. La decisió última, però, depèn del representant elegit democràticament.

Altres mecanismes que tenen un major recorregut i que no requereixen necessàriament l'ús de noves tecnologies són els pressupostos participatius (en els quals es reserven unes partides pressupostàries concretes per a la decisió conjunta entre els ciutadans), les iniciatives legislatives populars (que permeten iniciar la tramitació parlamentària d'un text normatiu), o fins i tot les consultes ciutadanes o referèndums sobre determinats temes.

Col·laboració. Després de la transparència i la participació, la tercera pota d'un govern obert és la col·laboració. Aquesta implica que la ciutadania no només participa en el debat o en la presa de decisions sinó també en la seua implementació. En aquest àmbit destaca la col·laboració entre l'administració i els ciutadans, les organitzacions i els mateixos treballadors de la funció pública. Un bon exemple de com els treballadors públics poden col·laborar amb l'administració és la Xarxa d'Innovació Pública de Catalunya, una interessant iniciativa que pretén posar en comú informació, bones pràctiques i coneixement sobre el funcionament de l'administració. D'aquesta manera es busca trencar els murs que pot imposar una organització tan jeràrquica com l'administració amb l'objectiu de millorar la qualitat del servei al ciutadà.

També existeixen casos que demostren les pors i les reticències que genera la col·laboració ciutadana. Després de la instal·lació del servei de lloguer de bicicletes urbanes a València (Valenbisi), un jove valencià estudiant d'informàtica va crear una aplicació web utilitzant la informació de la base de dades de l'empresa proveïdora del servei (la multinacional francesa JCDecaux). El servei ofert per mitjà d'aquesta aplicació superava el que oferia la pàgina web oficial de Valenbisi i va créixer en popularitat. La primera reacció de JCDecaux va ser amenaçar el jove amb mesures judicials per a evitar que fera ús de la base de dades oberta de la qual obtenia la informació sobre les estacions.¹⁵ Per tant, un usuari que ofereix un servei a altres usuaris i que genera un valor afegit a Valenbisi, sense ànim de lucre, acaba rebent amenaces en lloc d'elogis i ofertes de col·laboració. Afortunadament, la web biciv.com continua activa el dia de hui (novembre del 2012).

Aquest últim cas demostra que moltes vegades la cultura de la col·laboració no és recíproca i xoca amb les pors d'empreses proveïdores de serveis públics i administracions ancorades en el passat i alienes a les possibilitats que obri la filosofia del govern obert.

15. «JCDecaux entra en conflicto con un joven valenciano a cuenta de Valenbisi». *Valencia Plaza* (15 setembre 2011), disponible en <<http://www.valenciaplaza.com/ver/32332>>.

Bibliografia

- ACKERMAN, Bruc; AYRES, Ian. *Voting with dollars: a new paradigm for campaign finance*. New Haven: Yale University Press, 2002.
- BARR, Robert R. «Populists, outsiders and anti-establishment politics». *Party Politics* [SAGE Publications], vol. 15, núm. 1 (2009), p.29–48.
- CALVET Crespo, Jordi. «El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma». *Anuari de dret parlamentari* [Corts Valencianes], núm. 23 (2010), p.225–256.
- COLLER, Francesc Xavier. «Los políticos valencianos en el contexto español». *Revista Valenciana d'estudis autonòmics* [Generalitat Valenciana], núm. 41–42 (2003), p.96–145.
- COLOMER, Josep M. «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)». *Revista Española de Ciencia Política* [Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración], núm. 9 (2003), p.39–63.
- CRESPO, Ismael; GARCÍA, Fátima. «El sistema electoral». *Dins: Política y gobierno en España*, p. 303–341. València: Tirant lo Blanch, 2001.

- DAHL, Robert A. *La democracia*. Quintaesencia (Ariel), 2012.
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José. *Democracia Intervenida: Políticas económicas en la gran recesión*. Madrid: Catarata / Fundación Alternativas, 2012.
- FIELD, Bonnie. «Transitions to Democracy and Internal Party Rules: Spain in Comparative Perspective». *Comparative Politics* [University of New York], vol. 39, núm. 1 (2006), p. 83–102.
- ; SIAVELIS, Peter. «Candidate Selection Procedures in Transitional Polities». *Party Politics* [SAGE Publications], vol 14, núm. 5 (2008), p. 620–639.
- FURIÓ, Antoni. *Història del País Valencià*. València: Tres i Quatre, 2001.
- GAGLIARDUCCI, Stefano; NANNICINI, Tomasso. «Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection». *Discussion Paper* [IZA], núm. 4400 (2011).
- GALLAGHER, M. «Election indices dataset». <http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems> [Consulta: octubre 2012].
- «Proportionality, disproportionality and electoral systems». *Electoral Studies* [Butterworth-Heinemann], vol. 10 (1) (1991), p. 33–51.
- GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. «Species of Political Parties: A New Typology». *Party Politics* [SAGE Publications], vol 9, núm. 2 (2003), p. 167–199.

- ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela S. «The Hydraulics of Campaign Finance Reform». *Texas Law Review* [University of Texas School of Law], vol. 77, núm. 7 (1999).
- KAID, Lynda Lee. «Political Advertising». Dins: *Handbook of Political Communication Research*, p.155–202. Taylor & Francis, 2004.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. «El partido Cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos». *Zona Abierta* [Madrid: Fundación Pablo Iglesias], núm. 108–109 (2004), p.9–42.
- «The Cartel Party Thesis: A Restatement». *Perspectives on Politics* [American Political Science Association], vol. 7, núm. 4 (2009), p.753–766.
- KIRCHHEIMER, Otto. «El camino hacia el partido de todo el mundo». Dins: *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, p.328–348. Espanya: Anagrama, 1980.
- LAGO, Ignacio; MONTERO, Jose Ramón. «‘Todavía no sé quiénes, pero ganaremos’: manipulación política del sistema electoral español». *Working Papers Online Series* [Madrid: Universidad Autónoma de Madrid], Estudio/Working Paper 45 (2005).
- LIJPHART, A. *Electoral Systems and Party Systems*. New York: Oxford University Press, 1994.
- MAIR, Peter; VAN BIEZEN, Ingrid. «Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2000». *Party Politics* [SAGE Publications], vol. 7, núm. 1 (2001), p.5–21.

- MONTERO, J.R; LLERA, F.; TORCAL, M. «Sistemas electorales en España: una recapitulación». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* [Centro de Investigaciones Sociológicas], núm. 58, p. 7–56. 1992.
- RUEDA, David. *Social Democracy Inside Out: Partisanship & Labor Market Policy in Industrialized Democracies*. Oxford University Press, 2007.
- SHUGART, Mathew. «Electoral “efficiency” and the move to mixed member systems». *Electoral Studies* [Pergamon], núm. 20 (2001), p.173–193.
- SHUGART, Mathew; CAREY, John M. «Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas». *Electoral Studies* [Butterworth Heinemann], núm. 14 (1995), p. 417–439.
- SODARO, M. J. *Comparative politics. A global introduction*. 3a edició. New York: McGrawHill, 2007.
- VAN BIEZEN, Ingrid. «Party Financing in New Democracies : Spain and Portugal». *Party Politics* [SAGE Publications], vol. 6, núm. 3 (2000), p. 329–342.
- YISHAI, Yael. «Bringing Society Back in: Post-Cartel Parties in Israel». *Party Politics* [SAGE Publications], vol. 7, núm. 6 (2001), p. 667–687.

L'edició d'aquest quadern #demos3 ha estat possible gràcies a la col·laboració de totes aquestes persones en una campanya de micromecenatge en Verkami.

Adrián Sorribes Herraiz	Fran Ferri
Àlex Vilanova Pla	Francesc Gil Carrascosa
Alfons Alba i Vila	Francesc Miralles i Borrell
Alfons Sánchez	Francesca Pons
Amadeu Mezquida Ortega	Gonçal A. Grau Muedra
Amparo Rius Domínguez	Inés Escoí
Andrés Boix Palop	Joan Carles Girbés
Andreu Escrivà	Joan Colomer
Carles Vilaverde i Bargues	Joan Sanchis i Muñoz
Clara Ferrando i Estrella	Jordi Albert i Fort
Concepció Ferrer i Simó	Jordi Ferrando Fabra
Daniel Climent Giner	José Luis Miralles
David Navarro Fernández	Josep À. Mas
Eduard Ramírez	Josep González Vidal
Elies Seguí Mas	Josep Maria
Elisa Signes i Pérez	Josep Vicent Sala Siscar
Enric Nomdedéu	Juli Jordà
Eva Llorenç Celades	La Murta vins i tapes
Ferran Pardo Llopis	Laura Peris
Ferran Puchades i Vila	Laura Santacruz
Ferran Nogueroles d'Oliveira	Lluís M. Campos Sanchis
Fidel Rubio Sanahuja	Manuel J. Genovard
Fina Corral Arnau	Maria Josep Amigó

Nathalie Torres Garcia
Natxo Costa
Núria Garcia Comes
Òscar Pérez Silvestre
Pere Fuset i Tortosa
Rafael Beneyto
Rafael Muñoz
Ramir Calvo i Cubedo
Raül Forcadell i Garcia
Ricard Barberà i Guillem
Ricard Chulià i Peris
Ricard Ramon Camps
RIFI
Roger Mira
Romà Seguí i Francès
Rosella Antolí Santolària
Sara Moltó Gisbert
Sento Puchades Vila
Sergi Campillo Fernández
Sònia Pérez Ortuño
Susanna Pardines López
Toni Alminyana
Verònica Centelles Barraganes

Vicent Guillamon i Payà
Vicent Flor
Vicent Sos
Victor Gonzalez Medina
Víctor Luna i Beneyto
Virgilio Paricio Talayero
Xavi Mínguez

Aquest quadern també ha
comptat amb la col·labo-
ració especial de l'ACV
Tirant lo Blanc.

fundació ▶ nexe

missió

La Fundació Nexe té com a missió contribuir a la millora i al progrés de la societat valenciana mitjançant la generació, la difusió i el debat d'idees.

fundadors

Els fundadors de la Fundació Nexe són l'Associació Cívica Valenciana Tirant lo Blanc i diverses persones a títol individual.

objectius

Tenim la voluntat d'estendre la consciència nacional valenciana a la majoria de la població del País Valencià per a assolir el màxim d'autogovern i de cohesió social possibles. Volem aprofundir en el funcionament democràtic de les nostres institucions, i volem potenciar els trets culturals, lingüístics, socials i econòmics propis del poble valencià.

valors

La Fundació Nexe vol promoure la cooperació entre els agents socials en clau valenciana, democràtica, oberta i plural, transformadora i moderna. Aquestes són els valors que ens defineixen.

temes

Tractem múltiples temes que s'estructuren al voltant de tres eixos, sempre pensats en un marc valencià i global:

- enfortiment de la democràcia i de la cohesió social
- economia i sostenibilitat
- identitat, cultura i patrimoni

activitats

Els objectius de la fundació es duen a terme per mitjà de diferents activitats: seminaris, jornades, presentacions de llibres, tertúlies, publicacions, convocatòries de beques i premis, etc. El principal mitjà de comunicació és la pàgina web fundacionexe.org. Mensualment enviem un butlletí digital en què s'informa de totes les novetats, al qual us podeu subscriure en la pàgina web.

Demos, fulls de recerca i de divulgació són documents de treball científics o tècnics que volen obrir debats i oferir propostes i respostes als reptes que té la societat valenciana.

Els principals **objectius específics** són:

- 1) participar en els principals debats actuals;
- 2) difondre investigacions pertinents per al valencianisme en els camps de la ciència política, la sociologia, el dret, l'economia, l'antropologia, la història, l'urbanisme o qualsevol altre;
- 3) difondre els treballs dels investigadors valencians.

Els principals **àmbits de producció** de la col·lecció seran:

- 1) la qualitat de vida dels valencians;
- 2) l'autogovern dels País Valencià;
- 3) la col·laboració, social, econòmica i política amb la resta de territoris del nostre domini lingüístic;
- 4) la presència internacional del País Valencià i del valencianisme.

Demos està obert a tots els investigadors. Les propostes de treballs s'han d'enviar a la Fundació Nexè acompanyades d'un resum informatiu del contingut i d'un currículum de l'autor o dels autors. La Fundació es compromet a respondre sobre l'acceptació o el refús de les propostes en un termini màxim de dos mesos. En cas de ser acceptada la proposta, la Fundació Nexè tramestarà les normes de presentació d'originals i establirà un termini de lliurament.

Aquest treball pretén ser una aportació al debat cívic sorgit arran de l'onada de malestar generalitzat amb les institucions polítiques i amb els principals actors del nostre sistema democràtic. Tracta qüestions tan presents en la discussió quotidiana com la possible reforma del sistema electoral; el paper, el funcionament i el finançament dels partits polítics; i les demandes d'una administració més oberta, transparent i participativa. Tot des d'una perspectiva crítica i valenciana. A més a més, presenta possibles línies de reforma, sempre amb l'objectiu d'oferir al lector eines per a defensar una democràcia de major qualitat.

Carlos Villodres és llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat de València-Estudi General. Treballa en l'àmbit de la comunicació i la consultoria política, i és soci de l'ACV Tirant lo Blanc.

#demos3



fundació ▶ nexa

Idees per a la societat valenciana del futur