
Democràcia i eleccions

PID_00266622

Roger López Ayala

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Roger López Ayala

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats pel professor: Albert Puig Gómez (2019)

Primera edició: setembre 2019
© Roger López Ayala
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realització editorial: FUOC

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars dels drets.

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. Objecte d'estudi i evolució històrica.....	7
1.1. Concepte i característiques	10
1.2. Condicions per a la democràcia	13
1.3. Indicadors de qualitat democràtica	15
2. Participació i representació.....	18
2.1. El mandat representatiu	18
2.2. Per què participar?	21
3. Eleccions i sistemes electorals.....	24
3.1. Característiques del sufragi	24
3.2. Elements del sistema electoral	26
3.2.1. La circumscripció o districte electoral	28
3.2.2. Fórmula electoral	31
3.2.3. Modalitats de vot	33
3.2.4. La barrera electoral	34
Resum.....	37
Glossari.....	39
Bibliografia.....	40

Introducció

El mòdul presenta les definicions bàsiques del concepte de democràcia i els principals requisits o condicions exigibles en un sistema democràtic. En paral·lel, s'expliquen alguns dels indicadors de qualitat democràtica utilitzats per al seu mesurament i la seva utilitat en el camp dels estudis comparats.

En segon lloc, desgranem els elements bàsics de la representació política abordant els principals debats sobre el mandat representatiu i la seva possible revocabilitat i presentem el model de democràcia representativa com una proposta permeable, compatible amb instruments de democràcia directa i no com a definicions excloents l'una de l'altra.

Aquest mòdul proposa una aproximació a les principals hipòtesis explicatives relacionades amb la participació política en el camp del comportament electoral.

Els sistemes electorals persegueixen dos grans objectius: la governabilitat i la representativitat. Els components del sistema més influents en la seva consecució obren el mòdul. Finalment, presentem un estudi dels sistemes electorals i els seus elements i estudiem els resultats de la seva combinació amb l'objectiu de descobrir els seus efectes en la proporcionalitat.

Objectius

Aquest mòdul ha de servir per presentar les definicions més rellevants formulades fins al moment del concepte «democràcia», així com els seus principals requisits o característiques. Amb aquest punt de partida, mostrarem els possibles incentius de la ciutadania per participar en el procés de selecció dels seus representants polítics atenent, especialment, a la naturalesa de la relació que s'estableix entre tots dos.

La part final del mòdul la dedicarem a concretar quins són els principals elements del sistema electoral i els seus efectes en la proporcionalitat dels resultats finals.

En concret, l'estudiant ha d'aconseguir:

1. Identificar els requisits bàsics que defineixen un sistema polític com a democràtic.
2. Distingir diferents concepcions democràtiques relacionant els elements que en cadascuna d'elles tenen major protagonisme.
3. Identificar les diferències existents entre models de democràcia representativa, directa i participativa.
4. Definir les principals funcions assignades al model democràtic.
5. Identificar les variables que expliquen la participació en la selecció de representants polítics.
6. Distingir entre els conceptes de representació política i de representativitat.
7. Conèixer la regulació i el funcionament dels principals elements d'un sistema electoral.
8. Relacionar la regulació electoral amb els efectes generats en la proporcionalitat del procés de selecció de candidats.
9. Distingir entre els dos grans objectius d'un sistema electoral: governabilitat i representativitat.
10. Conèixer i relacionar els elements configuradors del sistema electoral espanyol i els seus efectes.

1. Objecte d'estudi i evolució històrica

Democràcia i representació

Hi ha diferents aproximacions al concepte de democràcia. El seu estudi i anàlisi s'ha realitzat a partir de la confecció de diferents tipus ideals associats comunament a temps i llocs diferents.

Molts autors presenten aquests models en una mena de confrontació, antagònica en alguns casos, que utilitzaria com a criteri principal l'existència de representants en l'exercici del poder polític per part del poble (*demos*). D'aquesta manera, la democràcia directa apareixeria com una proposta en la qual els ciutadans prenen les decisions de forma directa, mentre que en la democràcia representativa, ho fan mitjançant càrrecs electes triats en processos de participació en condicions d'igualtat.

En general, és difícil trobar exemples purs de les definicions presentades, especialment en el primer dels casos. Analitzar amb perspectiva històrica els règims denominats democràtics ens obliga a fugir de contraposicions maniquees que resisteixen intactes en un pla exclusivament teòric. Així doncs, en la història de la teoria política, pocs conceptes han sofert una evolució tan completa com el de democràcia. Des de les connotacions pejoratives que van acompanyar el vocable en la Grècia clàssica fins al protagonisme central que van obtenir els seus defensors enarborant el principi d'igualtat durant el segle XIX, han estat moltes les aproximacions realitzades entorn del pensament democràtic i la seva concreció institucional com a organització de l'Estat.

En els últims anys, s'ha consolidat la idea de certa crisi de representativitat en les democràcies modernes. En paral·lel, la revolució tecnològica i la possibilitat de traslladar les seves aplicacions al camp de la participació política han contribuït a despertar una mena de nostàlgia respecte a models de democràcia directa vinculats històricament al món antic.

Els governs democràtics atenesos

Aquests governs són inseparables de la realitat de les ciutats estat als segles VI-IV aC. En aquestes ciutats, la ciutadania és ostentada per «homes atenesos de naixement», i en queden exclòs esclaus i dones. D'aquesta manera, si bé és cert que l'assemblea popular ostenta un poder il·limitat, també ho és que la seva constitució s'edifica sobre la premissa que una societat d'esclaus i dones encarregades del treball domèstic permet als homes una dedicació gairebé exclusiva sobre els assumptes públics. Aquesta falta de separació entre comunitat política i societat resulta inimaginable fora de realitats demogràfiques modestes i localitzades.

Aristòtil, com ja va fer el seu mestre Plató, teoritza tres models purs de govern: monarquia, aristocràcia i república. En paral·lel, tirania, oligarquia i democràcia, de vegades denominada demagògia, són presentades respectivament com el rostre degenerat de les primeres. Veiem d'aquesta manera com l'ideal republicà, que posiciona un interès col·lectiu per davant d'un interès particular, corre el risc de desaparèixer si el poder polític es diposita en mans dels «molts». En l'equació republicana, l'interès de la comunitat no coincideix

amb la suma de tots els interessos individuals, sinó que va més enllà, es presenta com un bé superior. Per aquest motiu el govern d'individus incapaços de diferenciar entre tots dos objectius, per més que siguin, es percep com un model negatiu.

Analitzades al detall aquestes formes de participació directa dels ciutadans en l'exercici del poder, difereixen en molt de la igualtat política inherent als models democràtics presents en els nostres dies. La seva viabilitat se circumscriu a períodes històrics molt concrets i treu a col·lació un dels elements claus per entendre l'evolució del que avui anomenem democràcia: la seva mida.

Democràcia i mida

Amb el naixement dels estats moderns, el poder polític inicia una fase de despersonalització i secularització que inevitablement afectarà bona part de les fonts de legitimitat que fins avui l'acompanyaven. En paral·lel, es consoliden societats comercials que assentaran les bases d'una pròxima industrialització que portarà noves necessitats que hauran de satisfer des del poder polític. En definitiva, l'organització social i econòmica donarà mostres d'una major complexitat en el seu funcionament i obligarà a revisar la funcionalitat d'un instrument polític, l'Estat modern, que haurà de compatibilitzar l'administració interior amb la seguretat exterior fent front a les amenaces d'altres estats. A mesura que aquests estats vagin consolidant els seus dos principals monopolis, el coercitiu i el legislatiu, la sobirania, com a concepte legitimador de l'Estat, anirà canviant de mans. En aquest sentit, sembla lògic pensar que el tall històric mereixi una revisió en relació amb la legitimitat política, d'una banda, i què cal entendre per autoritat política, de l'altra.

Rousseau, amb un model de democràcia directa en ment, considerava que les condicions idònies per a l'èxit de la proposta es trobaven en territoris com la seva Ginebra natal, que comptava en aquells anys amb una població aproximada de vint-i-dos mil habitants.

Aristòtil, segles abans, va ser de la mateixa opinió en considerar que la presa de decisions en aspectes com l'elecció de càrrecs de govern requeria el coneixement dels caràcters dels membres de la societat.

Els fundadors de la democràcia nord-americana van desafiar les lògiques anteriors i van proposar un model de república democràtic sobre la base d'un estat gran. James Madison, enfront de la reticència de bona part dels pares fundadors, va sorprendre defensant que una «república extensa» podria arribar a mostrar-se més eficaç que una de mida petita. Unint el principi democràtic a la federalització del territori, podia aconseguir-se un sistema indirecte de selecció de representants capaços de perfeccionar les propostes rebudes en instàncies formades per delegats vinculats a cadascun dels territoris de l'extensa nació. Finalment, la mida de l'Estat originarà més punts de vista i interessos, així com

El naixement dels estats moderns

Identifiquem el naixement dels estats moderns com una realitat pròpia de l'Europa dels segles XV i XVI com a conseqüència de la crisi del model feudal. S'atribueixen a Nicolau Maquiavel els primers usos de la paraula *stato*.

formacions polítiques. En definitiva, amb una gran varietat de propostes, serà més senzill evitar l'existència de grans majories que tendeixin a comportar-se de forma tirànica.

Democràcia i legitimitat

En abstracte, el fet democràtic entronca amb una de les preguntes més velles de la filosofia política: com exercir l'autoritat. Podem apropar-nos al concepte entenent-lo com una tècnica de decisió inspirada en el principi de la majoria, però també hi ha espai per a una anàlisi vinculada a la justificació del poder polític i la seva procedència.

Thomas Hobbes, influenciat per l'auge de les ciències naturals de mitjan segle XVII, va ser el primer gran pensador a confeccionar un sistema filosòfic amb el qual justificar l'existència d'autoritat política. Malgrat que la seva proposta va ser clarament absolutista, cedint un poder polític pràcticament il·limitat al sobirà, es construeix sobre postulats liberals en procedir d'una negociació de l'individu amb si mateix i els seus interessos més bàsics: l'instint de conservació.

El *Leviathan* (1651)

És l'obra en la qual Thomas Hobbes crea un sistema filosòfic de justificació de l'autoritat política. La seva proposta suposa la cessió de pràcticament tots els drets i llibertats a un governant que, a canvi, proporcionarà seguretat als membres de la societat. La principal novetat resideix a reconèixer que el poder procedeix d'un pacte entre individus que fugen d'un estat de naturalesa en el qual arriquen massa i en el qual la desconfiança i la por els allunya del seu objectiu de felicitat. Aquesta visió és revolucionària en la mesura en què margina la variable teològica com a font de legitimació del poder polític, fet que va suposar que l'autor fos durament criticat pel seu ateisme.

Anys més tard, el britànic John Locke arribaria a la mateixa conclusió per camins diferents. La necessitat d'un tercer imparcial per a la resolució de conflictes aconsella l'existència d'autoritat política. No obstant això, la limitació del poder polític en mans de qui l'exerceix resulta imprescindible; en cas contrari, els homes quedarien protegits «dels danys que puguin causar-los els gats salvatges i les guineus», però no «de ser devorats per lleons». L'esmena és substancial per dibuixar el camí que ha de portar-nos a l'ideal democràtic que nodreix aquest apartat. En una fase inicial, la limitació i el control al poder polític aplanarà el camí pel qual el principi d'igualtat acabarà transitant.

Les teories contractualistes del poder polític situen de nou l'individu al centre del tauler. No podem identificar-les plenament amb el pensament democràtic, però, sens dubte, suposen un antecedent innegable per disposar la seva procedència en un pacte entre els membres de la societat. Ningú qüestiona que la «unció popular dels governants» és la principal característica d'un règim democràtic.

Sobre aquesta base, s'iniciarà un llarg camí en el qual, gradualment, l'exercici del poder polític com a participació en els processos de selecció dels representants serà conquistat per un grup cada vegada més gran de persones. Inicialment, la participació política correspondrà a un grup reduït d'homes.

El «govern dels millors» planteja el problema fonamental de determinar quin atribut permet distingir l'«home excel·lent de l'home vulgar»; *a priori*, caldria pensar que la seva capacitat per a la gestió d'allò públic i la consecució de l'interès general. No obstant això, en la pràctica, «els millors» responen a un criteri de selecció estamental, sent la seva condició de nobles, o una folgada posició econòmica, el que els permet l'accés a una millor formació. En aquest sentit, el noble és presentat com l'«home que s'exigeix molt a si mateix», una mena de personatge cavalleresc que no entén la vida si no és «en servei d'alguna cosa transcendent» –la vida entesa com a disciplina, teixida d'obligacions i exigències–, els seus privilegis neixen de conquestes i no de simples concessions al gaudi. Aquesta percepció d'un selecte grup d'homes no elimina la possibilitat que els seus actes vagin dirigits a la consecució d'interessos personals, deixant de banda l'interès comú de tota la societat.

D'aquesta manera, el model aristocràtic serà qüestionat a mesura que vagi creixent la certesa que, en essència, les persones són iguals. A mesura que es vagin conquistant drets de participació política al llarg del segle XIX, creixerà la convicció que l'exercici del poder ha de reposar en una construcció democràtica dels estats.

1.1. Concepte i característiques

De cara a una major claredat, convé delimitar l'objecte d'estudi. Aquest apartat, i els que segueixen, treballen sobre el concepte de democràcia liberal o democràcia representativa. D'aquesta manera, deixem de banda altres models de democràcia (directa, participativa o deliberativa) en la seva modalitat més pura, atès que alguns dels seus mecanismes de participació, sovint, es conjuguen amb el tipus ideal que ens ocupa.

Presentem com a propietats innegociables al model representatiu de democràcia les següents característiques:

1) **Sobirania popular:** la procedència del poder polític i la capacitat per decidir emana del poble. El concepte de sobirania es formula amb anterioritat a la consolidació dels estats democràtics. Amb el pas dels anys ha variat el subjecte titular, passant dels estats, identificats amb el monarca durant els anys d'absolutisme i la nació en una fase inicial dels estats liberals, al poble, amb propostes com la de Rousseau, que es consolidaran en una gradual democratització durant el segle XIX.

2) Igualtat política: tots els ciutadans han de disposar dels drets de participació política en igualtat de condicions. La principal concreció d'aquesta igualtat es manifesta amb el dret al sufragi actiu i passiu, és a dir, participar en l'elecció de representants polítics i poder aspirar a ser-ho. A mesura que aquests drets s'estenen a tots els membres d'una societat, neixen els partits de classe i es consolida una expressió de pluralisme polític. En paral·lel, el reconeixement del dret d'associació o afiliació sindical possibilita l'expressió d'un pluralisme social.

3) Celebració d'eleccions: la consulta popular és un mecanisme essencial dels estats democràtics, que han de fer eleccions lliures, imparcials, competitives i periòdiques –en apartats posteriors aprofundirem en els elements que caracteritzen aquesta manifestació de l'ideal democràtic. Convé recordar que, sovint, les democràcies representatives utilitzen instruments de participació més enllà de les eleccions. Aproximadament 150 països, sobre un total de 200, inclouen algun tipus de procediment de democràcia directa en els seus ordenaments jurídics.

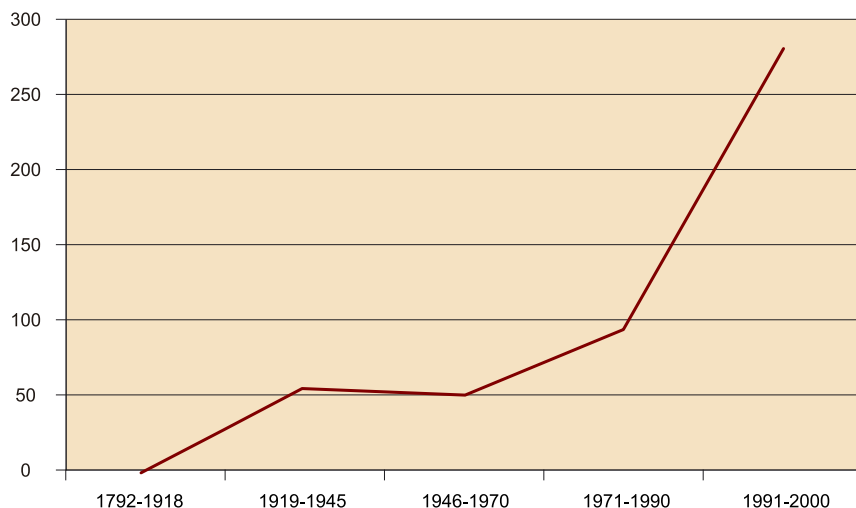
El referèndum

És un dels instruments de democràcia directa més utilitzats. Es defineix com «una votació convocada per les institucions amb l'objectiu que la ciutadania, en sufragi universal i secret, doni la seva opinió sobre l'aprovació o la modificació d'una determinada política o canvi institucional, sobre el manteniment d'una legislació, o sobre la continuïtat en el càrrec d'un representant».

El 2007 va ser aprovat el *Codi de bones pràctiques sobre referèndums* per la Comissió de Venècia, òrgan consultiu del Consell d'Europa. Algunes de les recomanacions establertes en aquest codi giren al voltant dels següents elements:

- a) Les campanyes han de realitzar-se amb informació equilibrada de totes les parts. Ha de garantir-se que es presentarà en totes les llengües oficials en el lloc de celebració amb suficient antelació.
- b) La pregunta ha de ser neutra, clara i no esbiaixada, evitant no induir a l'error ni condicionar el vot.
- c) Es recomana no fixar quòrums mínims de participació per no fer que l'abstenció inclogui el votant que s'oposa a la mesura. Així mateix, tampoc es recomana establir quòrums mínims d'aprovació, a causa de la complexitat de gestionar una mesura aprovada per una majoria simple menor al llindar de representació necessària. Més enllà d'aquesta recomanació, la Comissió de Venècia va manifestar, en relació amb la celebració del referèndum d'independència a Montenegro, que l'exigència d'un percentatge de l'electorat en la participació garantia més legitimitat al resultat.

Figura 1. Celebració de referèndums a Europa



Font: Elaboració pròpia a partir de Jaume López (2017)

4) El principi de la majoria: la presa de decisions es duu a terme per la majoria. Els sistemes democràtics garanteixen que, encara que no siguin satisfetes les preferències de tots els ciutadans, aquests accepten el resultat i no contemplan la possibilitat d'aconseguir el poder per cap altre mitjà no reconegut per la legalitat democràtica.

5) respecte a les minories: la protecció dels ciutadans que no formen part del grup social representat pels guanyadors del joc democràtic es garanteix constitucionalment. Les llibertats i els drets fonamentals dels membres de les minories permeten mantenir el debat creuat entre posicionaments polítics diferents –requisit fonamental del pluralisme democràtic.

Tocqueville i Mill

Alexis de Tocqueville (1805-1859) va escriure *La democràcia a Amèrica* després d'un llarg viatge que el va portar a conèixer en profunditat el model desenvolupat als Estats Units. Els seus dos volums estan replets d'elogis a la proposta nord-americana, però en aquests llibres també s'adverteix d'alguns dels seus riscos. Amb l'expressió «la tirania de la majoria», Tocqueville designa una de les febleses del model nord-americà: el perill que corren les minories de ser fagocitades per legítimes majories que acaben imposant la seva forma de pensar i viure des del control de les institucions.

John Stuart Mill (1806-1873) desenvoluparà la mateixa idea. Va advertir la necessitat de garantir la llibertat de pensament per mantenir saludable una democràcia i va vincular el progrés de les societats a la lliure concurrència d'opinions contradictòries. Permetre que totes les idees, fins i tot les errònies, coexisteixin, ens permet confirmar que hi ha idees veritables. Mill ocupa un lloc destacat entre els defensors del govern representatiu.

Així doncs, després de desgranar les principals característiques de la democràcia representativa, estem en condicions d'elaborar una definició funcional del concepte:

La democràcia representativa és el model d'organització política i social que diposita en el poble (*demos*) la capacitat de decisió. Per a això, els ciutadans concorren en igualtat de condicions a eleccions lliures, imparcials, competitives i periòdiques mitjançant les quals triar uns representants als quals, en virtut d'un mandat representatiu, atribueixen la presa de decisions polítiques concretes. Tot això, garantint constitucionalment la protecció de les propostes minoritàries existents en la societat.

1.2. Condicions per a la democràcia

Hem vist en apartats anteriors com el valor democràtic ha estat expressat de diferents maneres al llarg dels anys. Alguns autors han posat l'accent en la titularitat del poder polític, uns altres en la protecció de les minories, d'altres, més ambiciosos, analitzen els objectius democràtics i la seva influència en l'àmbit socioeconòmic, els seus efectes en relació amb la igualtat d'oportunitats i el desenvolupament personal dels seus individus.

Hi ha definicions minimalistes centrades exclusivament en el seu caràcter procedimental. D'aquesta manera, el fet democràtic s'identifica amb la substitució d'uns líders polítics per uns altres mitjançant eleccions. En altres ocasions s'atorga a la democràcia certa racionalitat, igualtat i representativitat en les decisions col·lectives.

Així doncs, aquest apartat proposa l'exposició d'un mínim comú denominador que pot ajudar-nos a sintetitzar les condicions bàsiques d'un govern democràtic. Un dels autors que més ha treballat en aquesta direcció és Robert Dahl, qui, en la seva obra *La poliarquia* (1971), va construir un tipus ideal per a la democràcia on s'exposen les garanties bàsiques que tot sistema democràtic ha de respectar (taula 1). No obstant això, amb la intenció d'arribar al nucli central del que és democràtic i evitar redundàncies amb apartats anteriors, desenvoluparem els criteris que Dahl va presentar en el seu text *La democràcia* (1999). Amb ells, l'autor s'aproxima a l'essència bàsica d'allò que converteix en democràtica una decisió (taula 2).

Taula 1. Garanties institucionals per a l'existència de la democràcia

- | |
|--|
| 1) Llibertat d'associació |
| 2) Llibertat d'expressió |
| 3) Dret a vot |
| 4) Dret d'elegibilitat per a càrrecs públics |
| 5) Dret dels líders a competir pel vot |
| 6) Eleccions lliures i imparcials |

Font: Elaboració pròpia a partir de Dahl (1971)

7) Llibertat d'informació amb pluralisme

8) Existència d'institucions que les seves polítiques siguin dependents del vot i altres formes d'expressió de les preferències

Font: Elaboració pròpia a partir de Dahl (1971)

Taula 2. Criteris d'un govern democràtic

1) Participació efectiva

2) Igualtat de vot

3) Aconseguir una comprensió il·lustrada

4) Exercitar el control final sobre l'agenda

5) Inclusió dels adults

Font: Elaboració pròpia a partir de Dahl (1999)

1) **Participació efectiva:** cal que, amb anterioritat a l'adopció de decisions polítiques, tots els membres de la societat tinguin les mateixes oportunitats d'exposar els seus punts de vista i que aquests puguin ser coneguts pels altres membres de la comunitat.

2) **Igualtat de vot:** es tracta de la concreció de la primera mesura. En el moment d'adoptar la decisió cal que tothom hi pugui participar i que el seu vot tingui el mateix valor.

3) **Aconseguir una comprensió il·lustrada:** el mateix Dahl exposa que aquest criteri ha de complir-se en la mesura del possible, i sempre dins del raonable quant al temps. Aquest requisit emfatitza la igualtat d'oportunitats en relació amb la instrucció i permet comprendre les mesures alternatives i els possibles efectes que la seva adopció pugui suposar.

4) **Control de l'agenda:** en l'adopció d'una decisió, els membres han de tenir l'oportunitat de decidir quines *issues* i de quina manera han de ser incorporades a l'agenda: les qüestions que cal tractar i com decidir sobre aquestes. Aquesta mesura permet que el cicle de decisions sigui obert i estigui subjecte a canvis de prioritats o noves contingències.

5) **Inclusió dels adults:** tots els adults hauran de ser titulars dels drets polítics que es derivin dels punts anteriors. Cal reconèixer l'altre com un igual polític.

Més enllà dels criteris exigibles a un règim democràtic, Robert Dahl va extreure conclusions dels seus avantatges sobre governs no democràtics (taula 3).

Taula 3. Avantatges de les democràcies

1) Evitar la tirania

2) Drets essencials

Font: Elaboració pròpia a partir de Dahl (1999)

3) Llibertat general

4) Autodeterminació

5) Autonomia moral

6) Desenvolupament humà

7) Protecció d'interessos personals essencials

8) Igualtat política

9) Cerca de la pau

10) Prosperitat

Font: Elaboració pròpia a partir de Dahl (1999)

En opinió de Robert Dahl, aquests cinc criteris, innegablement, són exportables als sistemes polítics. Probablement no hi ha associacions ni estats plenament democràtics, dit en altres paraules, resulta difícil imaginar un sistema polític sense marge de millora en aquesta matèria. Aquests criteris poden entendre's com una mesura per avaluar la qualitat democràtica en la presa de decisions.

1.3. Indicadors de qualitat democràtica

Si aconseguir una definició unànime de democràcia unànime pot resultar una tasca àrdua que frega l'impossible, no correm millor sort a l'hora d'identificar un mecanisme que ens permeti avaluar la qualitat democràtica d'un sistema polític. El motiu principal es troba en el fet que els diferents indicadors de qualitat democràtica parteixen de concepcions diferents de l'objecte de mesurament. Enfront de concepcions de base procedimental que focalitzen en els processos de selecció i les seves característiques el principal element definitori, trobem unes altres de base substantiva que atenen en igual mesura objectius i resultats relacionats amb el desenvolupament econòmic, la igualtat o la justícia social.

Aquest apartat presenta dos dels principals indicadors de mesurament de la qualitat democràtica: l'índex de democràcia (*The Economist Intelligence*) i l'índex Freedom House.

1) **Índex de democràcia (*The Economist Intelligence Unit*)**: Elaborat per la publicació *The Economist*, recull dades des del 2006 amb una mostra de 167 països. L'índex de democràcia (ANEU) se situa en una escala entre 0 i 10 atiant entre les diferents categories:

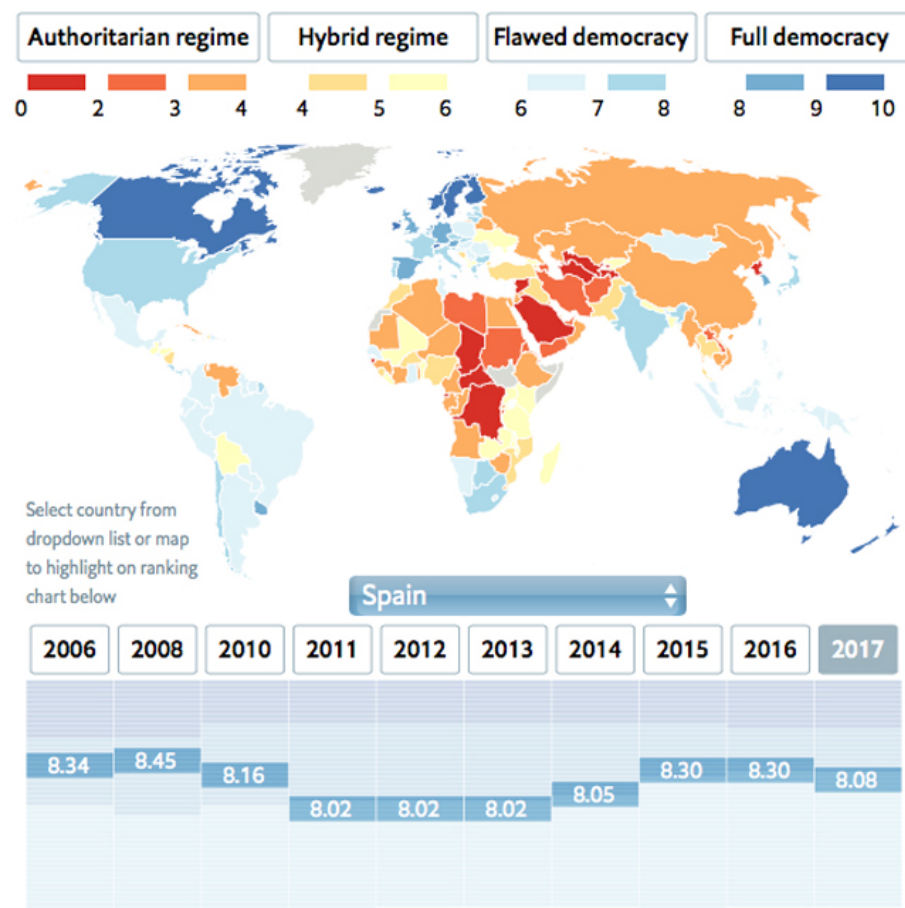
- Procés electoral i pluralisme.
- Participació política.
- Cultura política.
- Llibertats civils i drets humans bàsics.

- Qualitat de funcionament del govern.

La classificació dels països respon a quatre nivells diferenciats entre:

- Democràcies plenes.
- Democràcies imperfectes.
- Règims híbrids.
- Règims autoritaris.

Figura 2. Índex de democràcia al món i a Espanya



Font: <https://infographics.economist.com/2018/democracyindex/> (accés el 25 de febrer de 2019)

2) Índex Freedom House: La Freedom House és una organització no governamental que realitza recerques en l'àmbit de la democràcia i els drets humans. El 2018 el seu índex va ser calculat sobre una mostra de 195 països i 14 territoris. Cadascun d'ells rep un valor entre 0 i 4 en un total de 25 indicadors i rep una puntuació agregada sobre un màxim de 100. Aquests 25 indicadors consisteixen en preguntes agrupades de la següent manera:

a) Drets polítics:

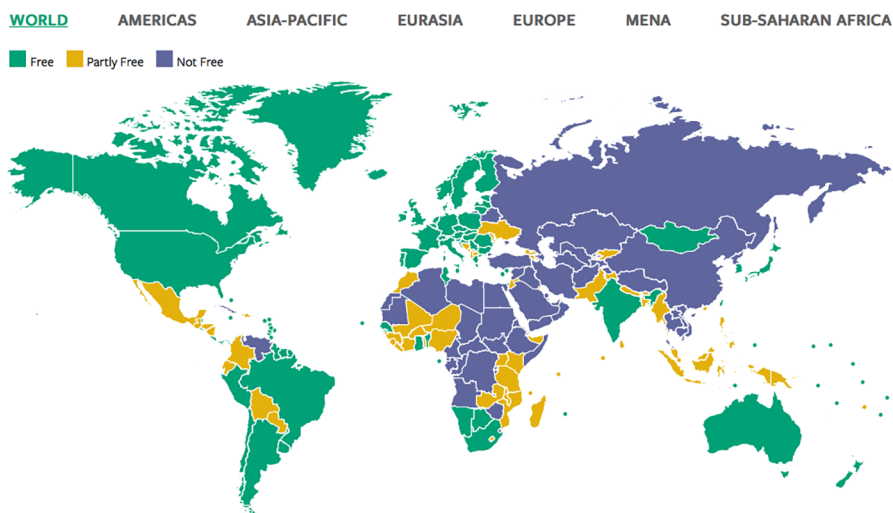
- procés electoral (3),
- pluralisme i participació política (4),
- funcionament del govern (3).

b) Llibertats civils:

- llibertat d'expressió i religiosa (4),
- drets associatius i organitzatius (3),
- imperi de la llei (4),
- autonomia personal i drets individuals (4).

Finalment s'atribueix una puntuació entre 1, que representa el major grau de llibertat, i 7 el més baix.

Figura 3. Índex Freedom House



Font: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (accés el 25 de febrer de 2019)

2. Participació i representació

En democràcia, la participació sol associar-se al vot i a la celebració d'eleccions periòdiques per triar representants polítics encarregats de desplegar un programa determinat. Probablement, la relació més intensa entre elector i candidat la representa aquest moment; malgrat això, hi ha mecanismes a l'hora de calibrar com és de participativa una democràcia que contempli altres instruments. La celebració de referèndums, la iniciativa legislativa popular o la revocació de mandat abans de la finalització de la legislatura són alguns exemples que matisen davant de quin tipus de mandat democràtic ens trobem. Per tant, convé recordar que el procés electoral, malgrat ser el gran símbol de la participació democràtica, pot no ser l'únic.

Giovanni Sartori es va referir a aquests dos escenaris com a «democràcia electoral» i «democràcia com a participació»:

- 1) En el primer cas l'exigència és menor, només es necessiten «ciutadans autònoms prou informats [...] en condicions de decidir qui decidirà els *issues*».
- 2) En el segon cas, per contra, estem davant un «ciutadà que decideix ell mateix també les qüestions». Aquesta participació consisteix a prendre part activa en la presa de decisions i fer-ho de forma «voluntària i personal».

En els següents apartats tractarem d'explicar les principals característiques i funcions del mandat representatiu, així com els avantatges i inconvenients que se'n poden derivar. Al seu torn, buscarem la resposta a una pregunta una mica més complexa del que *a priori* pot semblar: Per què participar?

2.1. El mandat representatiu

El filòsof Jean Jaques Rousseau va sentenciar que la «sobirania no pot ser representada». Va afegir que:

«El poble anglès creu ser lliure: està molt equivocat: ho és solament durant l'elecció dels membres del Parlament; però tan aviat com són triats, torna a ser esclau, no és res. [...] No ha existit ni existirà mai veritable democràcia».

Imaginar un model sense representants polítics en el qual els ciutadans prenguin de forma directa totes les seves decisions avui dia resulta pràcticament impossible:

- 1) En primer lloc, per una raó quantitativa, la base demogràfica dels estats moderns dista molt de la que presentaven les democràcies antigues.

2) En segon lloc, la base material de les decisions que han d'adoptar-se és molt més complexa i nombrosa, i de vegades necessiten coneixements tècnics molt concrets i especialitzats.

No obstant això, no convé presentar un catàleg dicotòmic, ja que la tipologia existent és molt variada i, en aquest sentit, són nombrosos els casos que combinen el mandat representatiu amb mecanismes de participació directa, la qual cosa dona lloc a democràcies representatives més o menys participatives.

Els elements principals de la representació són:

- la substitució d'una persona per una altra que parla en nom de la primera,
- i que aquesta ho faci en interès de la representada.

Com indica el professor Sartori, aquesta definició pot servir tant per al mandat jurídic com per al polític. No obstant això, en la seva expressió política, hi ha implícit en el terme un element de base sociològica que retrata la identificació entre representant i representat. Així doncs, aquesta similitud o identificació entre tots dos, denominada *representativitat* –malgrat excedir els límits conceptuals del que entenem per representació–, l'entela i no pot obviar-se.

Hi ha diferències substancials entre el mandat nascut de la representació privada i el que ho fa de la representació pública. Com a norma general, en el primer supòsit trobem dues característiques essencials:

1) Existència de *dominus*: el representat disposa d'unes instruccions que el representant ha de seguir; encara que, per descomptat, de vegades els contorns d'aquesta figura es difuminen i el representant ostenta amplis marges de decisió.

2) Caràcter revocable: en última instància, el *dominus*, o principal, d'aquesta relació sempre pot retirar la representació.

En el dret públic desapareixen aquests dos elements. Les instruccions vinculants es contraresten amb el que coneixem com a prohibició de mandat imperatiu, i la revocabilitat, malgrat ser possible, no ho és de manera immediata.

Prohibició de mandat imperatiu

Està regulada pràcticament en totes les democràcies representatives. En el cas espanyol es troba en l'article 67.2 de la Constitució espanyola: «2. Els membres de les Corts Generals no estaran lligats per mandat imperatiu».

La prohibició de **mandat imperatiu** s'explica per la impossibilitat de definir nítidament les parts d'aquesta representació política. En el cas del representant no hi ha problema: els candidats que han d'ocupar escons per a l'acompliment de l'acció política. Però en el cas dels representats, el *dominus*, o principal de la representació queda diluït a mínims per la magnitud de les xifres en què es mou la base electoral de les democràcies representatives modernes. D'aquesta

Lectura complementària

Per a més informació, consulteu:

E. Burke (1774). *Discurs als electors de Bristol*.

manera, la representació pública, per implicar una relació de «molts amb un de sol», fa inviable la seva identificació amb el mandat o representació privada. En conseqüència, després de l'elecció d'un candidat, aquest passa a tutelar els interessos generals de la societat civil i no els interessos particulars dels seus votants.

Actualment, els debats sobre prohibició de mandat imperatiu giren entorn de la influència que els partits polítics tenen sobre els candidats presentats sota les seves sigles i la seva concreció en la denominada *disciplina de vot* o *disciplina de partit*. D'aquesta manera, no seria la base electoral la que condicionaria les decisions del representant polític, sinó les ordres rebudes des dels òrgans directius de les formacions polítiques. Com tindrem ocasió de demostrar en apartats posteriors, la configuració d'alguns elements del sistema electoral –vegeu una modalitat de llistes tancades i bloquejades– accentua aquesta realitat.

Mostrar fidelitat al partit

Si un candidat desitja realitzar una carrera política estable sota el paraigua d'un partit polític determinat, haurà de mostrar fidelitat a les seves decisions; en cas contrari, el seu nom no figurarà en futures llistes confeccionades des de la direcció de la formació.

En relació amb la **revocabilitat** immediata també hi ha diferències. El mandat públic, en general, permet aquesta revocabilitat en el moment de la celebració de noves eleccions. En aquest cas, l'elector exerciria el seu vot de forma retrospectiva i l'orientaria d'una manera o una altra en funció del resultat que mereixés la representació rebuda. En realitat, parlar d'autèntica revocabilitat suposa fer-ho de la retirada del mandat abans de la seva finalització; en cas contrari, un canvi en l'orientació del vot podria expressar certa penalització, però també un nou mandat representatiu de diferent orientació en exercici d'un vot prospectiu.

La revocació de mandat abans de finalitzar la legislatura és un mecanisme de participació directa poc habitual. Els seus partidaris argüeixen el caràcter disciplinari abocat sobre els funcionaris públics; no obstant això, poden haver-hi efectes negatius com la paralització política per por d'adoptar decisions poc populars però necessàries. En algunes ocasions, la revocació solament afecta determinats càrrecs electes; en unes altres, ho fa a tots els funcionaris, inclosos membres del poder judicial. Més enllà de la seva concreta regulació, aquest instrument de democràcia directa suscita posicionaments tant a favor com en contra.

La revocació de mandat als EUA

Els Estats Units són un dels pocs països que disposa d'instruments de revocació de mandat. Un total de 26 estats estableixen previsions constitucionals o legals que permeten als electors sol·licitar la destitució de tots o alguns dels seus funcionaris. La majoria d'aquestes disposicions prohibeixen la seva utilització durant els primers 2 a 12 mesos. En general, l'èxit de la destitució queda supeditat a l'obtenció d'un percentatge de signatures de votants registrats del 25 % dels vots emesos. En algunes ocasions, aquests percentatges es combinen amb requisits de territorialitat, ja que han d'obtenir-se en un mínim de comtats. Advertim que la casuística és variada i que no hi ha uniformitat en la regulació per part de tots els estats.

Font: ACE Project.

Així doncs, aquesta narrativa d'absències portaria a pensar que res té a veure la representació política amb el mandat heretat del dret privat; no obstant això, Giovanni Sartori va concretar de manera brillant alguns dels elements que justifiquen l'analogia. En la seva opinió:

- 1) el mandat polític disposa de receptivitat (*responsiveness*), atès que els candidats electes interactuen amb els seus votants escoltant i treballant per les seves pretensions;
- 2) al seu torn, aquests responen davant els seus electors en el que denominaríem, amb més o menys intensitat, rendició de comptes (*accountability*);
- 3) i finalment, com hem vist, hi ha la possibilitat de ser destituït del càrrec (*removability*), ja sigui per no tornar a ser votat o per algun instrument de revocació anterior a la finalització de la legislatura.

2.2. Per què participar?

A l'efecte d'aquest apartat, entendrem que la principal forma de participació té lloc en la mobilització en processos electorals.

Estudiar la participació política obliga a preguntar-se quins són els motius que fan que la ciutadania es mobilitzi. Un dels escenaris més estudiats ha estat el del comportament electoral, que ha donat lloc a diferents hipòtesis de treball.

Associada a la teoria del càlcul racional, Anthony Downs va tractar d'explicar el fenomen de l'abstenció, una forma en negatiu de justificar la participació. En aquest sentit, votar en unes eleccions tindria uns costos: en alguns casos, aquests venen associats al fet de formar-nos una opinió (costos d'informació) i, en uns altres, simplement derivats de l'acció d'anar a votar en un dia festiu. L'absència d'un incentiu major a aquests costos provocaria la falta de mobilització i, per extensió, el descens de la participació.

Presumiblement, els dos grans incentius podrien ser:

- La probabilitat que el nostre vot sigui decisiu (P).
- La diferència d'utilitats entre partits (D).

En el primer dels casos, la probabilitat de ser decisiu amb el nostre vot és pràcticament inexistent. Els escenaris més propers haurien de dibuixar situacions d'empat tècnic i, fins i tot en aquest supòsit, seria més proper a la realitat considerar que la participació és important però no decisiva.

En relació amb la diferència d'utilitats, es considera que la gent es mobilitza més quan les ofertes polítiques difereixen de manera substancial en temes fonamentals. Es crea la percepció que realment hi ha alguna cosa en joc i que el resultat final condicionarà de forma efectiva les polítiques del futur. Així doncs, aquests incentius (PxD) hauran de ser superiors als costos (C) per explicar la nostra mobilització.

$$(PxD)-C > 0$$

La veritat és que «P» i «D» no solen mostrar valors elevats i, quan s'han detectat variacions significatives, aquestes no han repercutit en els percentatges d'abstenció.

A tot l'anterior cal afegir el denominat *problema de l'acció col·lectiva*, plantejat per Mancur Olson en els seus estudis sobre organització de grups. Entén Olson que en determinats casos, especialment aquells en els quals el grup és gran i no hi ha tanta interacció entre subjectes, és fàcil que floreixi el perfil del *free-rider*: 'persona que es beneficia d'una acció col·lectiva sense participar-hi', és a dir, sense suportar cap cost. Aplicat al nostre escenari, amb independència de la participació d'una persona determinada, se celebraran eleccions, es triarà un govern i es desplegaran polítiques públiques. D'aquesta manera, a falta d'incentius personals, un simple càlcul cost-benefici no seria suficient per explicar l'abstenció i, per tant, la participació.

Algunes teories tracten de superar aquesta dificultat explicativa qüestionant la major, ja que podria estar produint-se una sobreestimació de la influència. El votant estaria percebent una P defectuosa que el portaria a considerar que el seu vot és més decisiu del que realment és. Aquesta «il·lusió del votant» es construeix sota el raonament que tothom extreu les mateixes conclusions en relació amb la falta d'incentius; en aquest cas, la conseqüència directa seria la manca de suports a les opcions polítiques que expressen les nostres preferències. Això originaria la necessitat de participació perquè aquestes preferències tinguessin alguna possibilitat de victòria.

Finalment, una versió evolucionada de l'explicació cost-benefici aporta una variable nova a l'equació: la satisfacció (S) produïda per participar en unes eleccions més enllà dels resultats que puguin produir-se. D'aquesta manera, els electors reben incentius psicològics derivats del compliment d'un deure cívica, d'un reconeixement personal o de sentir-se membres del grup.

$$S + (PxD)-C > 0$$

El problema que acompanya aquesta explicació resideix en l'ampli nombre de situacions que justifica, dit en altres paraules, la satisfacció personal, o una mena de benestar moral, es pot presentar com a variable explicativa de pràcticament tot el que fem. En aquest cas, explicant-ho tot, acabaria per no explicar res.

Així doncs, diferenciar entre els beneficis intrínsecs i els extrínsecs, més relacionats amb l'entorn social, podria donar llum sobre en quina mesura la pressió del grup o una estigmatització social de baixa intensitat condiciona la mobilització de les persones i la seva participació.

En aquest sentit, les dades revelen diferències entre la participació real i la que els ciutadans declaren quan són enquestats, i aquest diferencial podria avalar aquesta tesi. És plausible pensar que sigui la suma de diferents elements el que en última instància explica la participació electoral i és probable que pequem de reduccionisme en tractar d'explicar-la mitjançant una única variable.

3. Eleccions i sistemes electorals

A grans trets, la celebració d'eleccions periòdiques produeix dos efectes:

1) En primer lloc, posa de manifest l'existència de drets polítics i, per tant, genera participació permetent als electors expressar amb el seu vot un ordre de preferències entre diferents programes –tot això, amb la intenció de tenir influència política.

2) En segon lloc, la seva existència aconsegueix generar representació, és a dir, produir com a resultat la selecció d'elits polítiques atorgant-los un mandat representatiu.

En tots dos casos es reflecteix el pluralisme social en la confecció mateixa de les institucions polítiques.

Dels anteriors objectius es deriven algunes finalitats més concretes:

1) El procés electoral proporciona el suport polític necessari per crear i mantenir un govern i, al seu torn, de forma més contundent en els sistemes parlamentaris, defineix una oposició que exercirà de contrapès controlant l'actuació d'aquest govern.

2) Amb la intenció d'aconseguir els millors resultats, els partits polítics intensifiquen la seva comunicació amb l'opinió pública, contribuint amb això a la formació d'una determinada cultura política. Com més intensa i massiva és aquesta socialització, més legitimitat aconsegueix un sistema polític.

3.1. Característiques del sufragi

La democràcia representativa exigeix la celebració d'eleccions periòdiques mitjançant sufragi universal, lliure, igual, directe i secret. En aquest apartat analitzarem el significat d'aquests requisits.

1) **Universal:** permet que tota la ciutadania tingui dret al vot sense que concorrin circumstàncies excloents de caràcter discriminatori per al seu exercici. La conquesta del sufragi universal ha estat un camí recorregut de manera lenta i progressiva, principalment durant el segle XIX i la primera meitat del segle XX. Les condicions per a l'exercici del vot han estat variades al llarg de la història: de vegades han anat associades al pagament d'impostos, nivell de renda o volum de propietats; en unes altres, les capacitats intel·lectuals (alfabetització,

nivell d'educació o activitat professional) han determinat la participació en processos electorals; durant molts anys, argumentacions de base sexista van ser les que van privar les dones del dret polític a triar els seus representants.

Taula 4. Implementació del sufragi universal

País	Dret de vot dels homes	Dret de vot de les dones
Alemanya	1871	1919
Austràlia	1902	1902
Argentina	1914	1950
Àustria	1907	1918
Bèlgica	1893	1948
Canadà	1918	1918
Dinamarca	1915	1915
Espanya	1868	1931
Estats Units	1860	1920
Finlàndia	1906	1906
França	1848	1944
Gran Bretanya	1918	1928
Suïssa	1848	1971
Suècia	1909	1921
Portugal	1911	1974

Font: Torrens (2015)

2) **Lliure:** l'existència d'unes eleccions és condició indispensable perquè hi hagi un sistema polític democràtic. No obstant això, la seva existència, per si mateixa, no assegura aconseguir aquest objectiu. En paral·lel, han d'haver-hi garanties amb reconeixement constitucional que assegurin que l'exercici dels drets polítics pugui realitzar-se amb respecte als drets i les llibertats bàsiques de la persona. Solament des del respecte a la llibertat d'informació, ideològica, de consciència, religiosa, d'associació, d'expressió o de reunió, entre altres, pot néixer l'autèntica competència pel vot de l'electorat i, amb això, unes eleccions plenament democràtiques.

Com hem explicat en apartats anteriors, els indicadors de qualitat democràtica utilitzen valors que persegueixen donar compte de l'existència d'eleccions i de garanties necessàries per a una autèntica convalidació com a instrument democràtic.

3) Igual: entenem per vot igual que cada persona tingui assignats el mateix nombre de vots –un, en general. Hi ha cert consens en relació amb la màxima democràtica d'«un vot, una persona». Tanmateix, cal advertir que, malgrat que hi ha igualtat en el vot, és possible que la influència o capacitat de decisió de dos vots pugui ser diferent, és a dir, que la incidència en la consecució d'un escó de vots emesos en zones diferents no coincideixi. En altres paraules –i com tindrem ocasió de demostrar més endavant–, determinades zones territorials poden tenir una representació major (en general, zones rurals) i unes altres, una mica per sota del que els correspondria pel seu volum demogràfic (zones urbanes).

D'aquesta manera, cal un diferent nombre de vots per aconseguir un escó o un altre en funció del territori, els escons són més «barats» en un lloc que en un altre. Així doncs, convindria esperar d'un sistema electoral que, en aquella representativitat exclusivament ideològica, garantís igualtat en el nombre de vots i igualtat en la influència d'aquests. Res impedeix que la protecció de la representació territorial es realitzi mitjançant altres mecanismes, com les càmeres de representació territorial, per exemple.

4) Directe: el dret de vot no és un dret transferible. L'elecció ha de realitzar-se de manera directa. No obstant això, hi ha mecanismes de selecció indirecta en què per mitjà de «delegats» es permet més o menys marge a l'hora de filtrar les preferències per ells expressades.

Vegeu també

A l'apartat 3.2.1 «La circumscripció o districte electoral» mostrarem algun exemple associat a l'elecció de senadors espanyols. Es tracta dels anomenats senadors autonòmics o d'elecció indirecta. Aquests són membres dels parlaments de les comunitats autònomes que, al seu torn, ocuparan un escó al senat espanyol. Com veiem, l'elecció és indirecta, atès que l'elector va expressar preferència per la composició del parlament autonòmic, no en aquest cas per la cambra baixa de les Corts Generals.

5) Secret: per a una correcta configuració del vot, garantir el seu caràcter secret assegura més marge de llibertat en la decisió. Els estats democràtics han de garantir mitjançant diferents instruments, com ara cabines o paperetes per a electors amb necessitats especials, la materialització d'aquest requisit.

3.2. Elements del sistema electoral

Va ser el baró de Montesquieu qui va deixar dit que la llei electoral és a la república el que la llei de successió a la monarquia. L'analogia es va realitzar en *L'Esprit de les Lleis* a mitjans del segle XVIII, però encara avui permet donar mostra del protagonisme que aquest tipus de normes tenen en les democràcies constitucionals actuals.

Les lleis electorals ens són presentades com a instruments de regulació dels mecanismes mitjançant els quals triar els representants polítics. En termes generals, el seu contingut modela els elements configuradors del que la ciència política denomina *sistema electoral*.

En aquestes lleis s'estableix quina serà la circumscripció o el districte electoral i si hi serà triat un únic candidat o, per contra, es procedirà a repartir el poder entre uns quants. D'altra banda, la llei electoral especificarà amb quina fórmula convertim els vots obtinguts pels diferents candidats en escons. Aquests vots poden adoptar diferents formes o estructures, i pot haver-hi la possibilitat d'exigir l'obtenció d'un mínim per optar al repartiment d'escons, és a dir, establir una barrera electoral.

Una llei electoral també pot contemplar qüestions com l'existència d'una autoritat reguladora del procés, la confecció del calendari de les convocatòries electorals, regulació de les campanyes o aspectes relatius al finançament. No obstant això, aquest apartat persegueix aprofundir en aquells elements la definició dels quals incideix directament en els resultats produïts, és a dir, aquells elements que regulen la conversió de preferències.

Més enllà de la regulació que un ordenament jurídic faci de tots els seus components, el context sociopolític en el qual tenen lloc també incideix en els efectes produïts després de la seva aplicació. D'aquesta manera, el sistema electoral pot ser l'explicació d'un determinat sistema polític o viceversa, ser aquest la raó que expliqui l'existència d'una determinada regulació de la realitat electoral. Idèntiques regulacions poden produir resultats diferents atenent factors demogràfics, característiques del sistema de partits o la cultura política existent en una societat determinada.

Finalment, recordem que l'articulació d'un sistema electoral pot provocar una distribució del poder polític sota lògiques de proporcionalitat o fer-ho de manera majoritària concentrant la representació política objecte de repartiment en poques mans. Així doncs, depenent de la combinació dels diferents elements que el configuren, ens desplaçarem a dreta o esquerra d'un eix els extrems del qual són:

- un repartiment de representació proporcional als suports rebuts, o
- la concessió de tota la representació política en joc.

A continuació aprofundirem en els principals elements que configuren el sistema electoral:

- la circumscripció o districte electoral,
- la fórmula electoral,
- les modalitats de vot,

- la barrera electoral.

3.2.1. La circumscripció o districte electoral

Es defineix com el conjunt d'electors que serveixen com a base en el repartiment d'un nombre determinat d'escons. Com a norma general, aquest grup d'electors s'identifiquen amb un territori concret; no obstant això, res impedeix que hi hagi districtes que no tinguin una base territorial.

L'element més rellevant a l'hora d'analitzar un districte electoral és la seva **magnitud** (m). Cal precisar que res té a veure amb l'extensió territorial o mida demogràfica; la magnitud és una referència vinculada al nombre d'escons que es triaran en un districte. Per descomptat, en moltes ocasions ambdues realitats coincideixen i el criteri demogràfic o l'extensió del territori condicionen la magnitud del districte. Diferenciem dos tipus de districtes en funció de la seva magnitud:

- districtes uninominals ($m=1$),
- districtes plurinominals ($m>1$).

La magnitud mitjana d'un sistema electoral amb districtes plurinominals s'expressa dividint el nombre d'escons que cal repartir entre el nombre total de circumscripcions (e/c). En el cas espanyol, per sota de 6 escons sol considerar-se una magnitud baixa; fins a 15, mitjana; i a partir de 15, magnitud elevada.

Com a efectes favorables en els districtes uninominals solen anomenar-se:

- la proximitat existent entre representant i elector,
- major facilitat de coneixement mutu,
- capacitat més intensa de control al representant polític.

De forma contrària, nomenem com a principals inconvenients:

- Excessiva penalització per a les minories: perquè això sigui possible, necessiten trobar-se molt localitzades geogràficament i així poder optar a l'escó del districte que les acull.
- Riscos de clientelisme: tendència a afavorir determinades persones per part dels representants per aconseguir el seu suport.

Com hem comentat en paràgrafs anteriors, la proporcionalitat dels sistemes electorals és causada per la definició i combinació que es fa dels seus elements. En aquest sentit, el tipus de districte i la seva magnitud, en cas de ser plurinomial, són determinants a l'efecte de proporcionalitat. Així doncs, els dis-

trictes uninominals rebutgen de pla qualsevol repartiment proporcional de la representació, atès que el guanyador aconsegueix tot el poder en joc; en canvi, els districtes plurinominals, mitjançant l'ús de fórmules proporcionals, garanteixen una distribució més proporcional. De vegades, una magnitud molt baixa per a un ampli nombre de districtes pot ocasionar efectes majoritaris malgrat estar utilitzant fórmules proporcionals –tindrem ocasió de demostrar-ho més endavant.

La regulació de la magnitud del districte i el prorratgeig d'escons és susceptible de realitzar-se amb altes dosis d'intencionalitat. A continuació, exposem alguns exemples d'aquest tipus de pràctiques:

1) *Gerrymandering*: consisteix en la manipulació del disseny de les circumscripcions electorals. Mitjançant la unió o divisió dels districtes, i atenent les realitats demogràfiques existents, es persegueix aconseguir efectes en els resultats finals tot beneficiant un partit determinat.

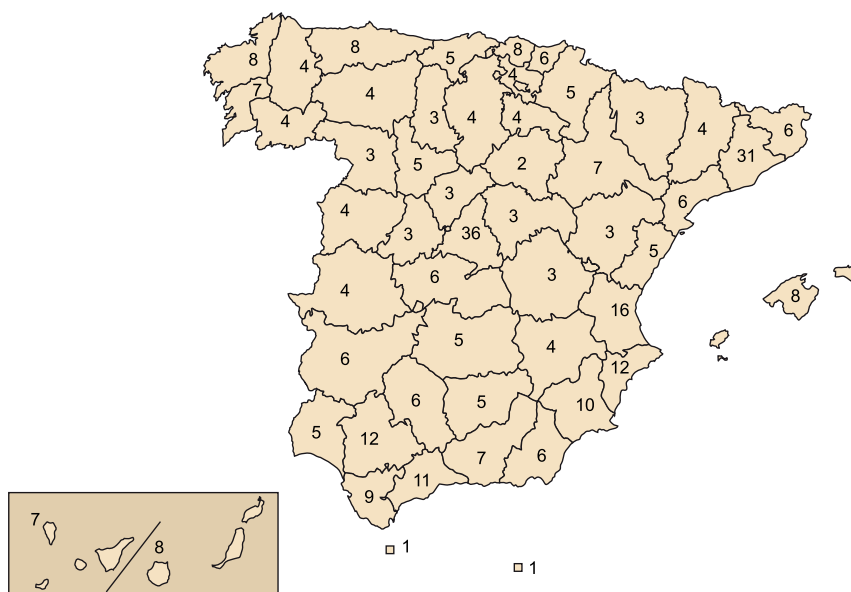
2) *Malapportionment*: es produeix quan se sobrerepresenten districtes intencionadament. Es concreta mitjançant la desviació del percentatge d'escons assignats a una circumscripció i el percentatge de població amb dret a vot. En certa manera, aquesta pràctica perverteix la màxima del principi democràtic «una persona, un vot» i dota de major capacitat decisòria els ciutadans de determinats districtes.

El model espanyol

Aquest és un clar exemple de sistema amb districtes plurinominals. Malgrat conjugar-se amb una fórmula proporcional, provoca efectes majoritaris per la baixa magnitud en la majoria dels seus districtes. Excepte Madrid i Barcelona, que reparteixen 36 i 31 escons, respectivament, i València, Alacant, Sevilla i Màlaga, que es troben entre 11 i 16, la resta de províncies trien menys de 10 escons, quedant-se 26 districtes per sota de 6. La baixa magnitud del districte és l'autèntica causa de la falta de proporcionalitat en el sistema espanyol.

Parlem de prorratgeig d'escons per referir-nos als criteris utilitzats per determinar quants escons s'assignaran a cada districte. El cas espanyol combina un criteri territorial i un altre d'estrictament demogràfic. Així doncs, després de repartir 2 escons a cada província (100), en igualtat de condicions, i 1 per a Ceuta i Melilla (2), els 248 restants es reparteixen atenent la població. Donada la seva desigual distribució sobre el territori, l'efecte d'aquest prorratgeig infrarepresenta els districtes més poblats i sobrerepresenta aquells amb menor volum de població (*Malapportionment*).

Figura 4. Prorratg d'escons per al Congrés dels Diputats en les eleccions generals a Espanya de 2016



Font: Elaboració pròpia

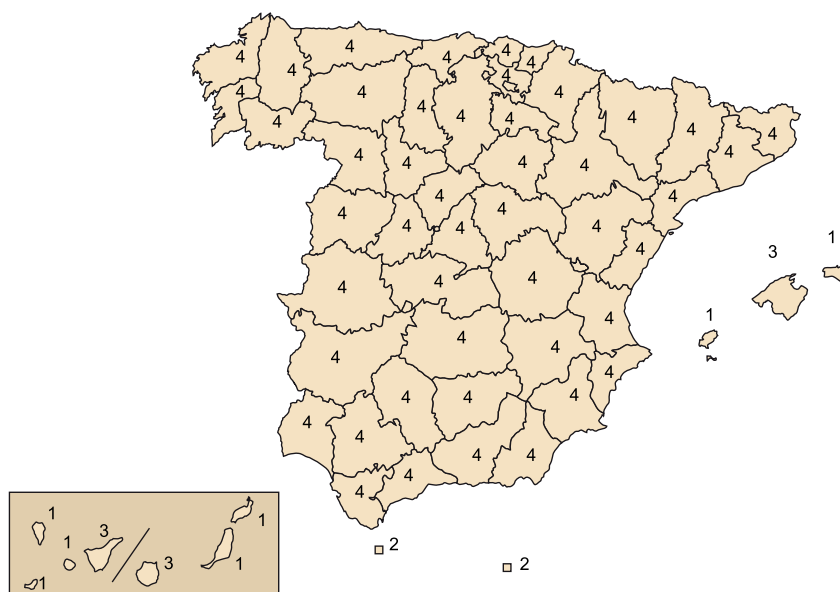
El Senat espanyol

En el cas del Senat espanyol, tractant-se d'una cambra de representació territorial, s'adjudiquen 4 escons per província, 2 a Ceuta i Melilla, respectivament, 1 per a cada illa menor i 3 per a les illes majors (208). Aquests senadors seran triats directament pels electors el dia de les eleccions generals (senadors provincials o d'elecció directa).

En paral·lel, cada parlament autonòmic aportarà diputats que seran al seu torn senadors en la Cambra alta. Ho faran en nombre igual a: 1, més 1 per cada milió d'habitants (senadors autonòmics o d'elecció indirecta). D'aquesta manera, una comunitat autònoma amb cinc milions d'habitants, aportaria 6 diputats autonòmics com a senadors.

Entenent que el Senat és una cambra de representació territorial, observem com el prorratg seleccionat provoca que el territori representat sigui majoritàriament la província, en cap cas la comunitat autònoma.

Figura 5. Repartiment dels senadors d'elecció directa per a les eleccions de 2016



Font: Elaboració pròpia

3.2.2. Fórmula electoral

La fórmula electoral és el mecanisme mitjançant el qual processem preferències individuals i les convertim en decisions col·lectives. En altres paraules, es presenta com el càlcul matemàtic mitjançant el qual els vots obtinguts són convertits en escons en cada districte.

De la mateixa manera que succeïa amb la magnitud del districte, produeix efectes en la proporcionalitat dels resultats. Podem dividir-les en dos grans grups:

1) Fórmules majoritàries: es presenten com a formes excloents de repartiment del poder polític en la mesura en què el perdedor no obté representació. Destaquem les següents modalitats:

a) Majoria simple o relativa (*first-past-the-post*): el candidat amb més vots guanya la totalitat del poder que cal repartir.

b) Majoria absoluta: l'obtenció d'escons se supedita a l'obtenció de la meitat més un dels vots emesos. Una mesura per evitar bloquejos en cas que cap candidat aconsegueixi aquest nombre de vots que consisteix a aplicar un sistema de dues voltes o de vot alternatiu. En el primer cas accedeixen a la segona volta els dos candidats més votats en la primera; en el segon, l'elector expressa una segona preferència. En cas que inicialment no s'aconsegueixi la majoria absoluta, els vots del partit menys votat es repartiran entre els altres candidats atenent aquesta segona preferència. Aquesta operació es repetirà fins a aconseguir la majoria absoluta d'algun candidat.

2) Fórmules proporcionals: al contrari que en la modalitat anterior, el poder objecte de repartiment es comparteix. Es produeix una associació entre el suport rebut i la representació aconseguida. Es classifiquen en dos grans grups:

a) Fórmules de quota o de la resta major: parteixen del càlcul d'una quota (q) resultant de la divisió del nombre de vots emesos (v) entre el nombre d'escons a repartir (m). Posteriorment, les candidatures obtenen tants escons com vegades hi cap la quota en el nombre de vots obtinguts per aquestes. Si disposem d'algun escó sobrant, serà assignat a les llistes amb una resta major. Entre aquest tipus de fórmules trobem varietat de modalitats. La principal diferència s'estableix en el càlcul de la quota:

Taula 5. Fórmules de quota

Quota Hare	$q=v/m$
Quota Droop	$q=(v/m+1)+1$
Quota Imperialli	$q=v/m+2$

Quota Imperialli reforçada	$q=v/m+3$
-----------------------------------	-----------

Taula 6. Càlcul Hare. Quota: 10.000 vots / 5 escons = 2.000

	vots	quota	escons	resta	escons totals
Partit A	4.500	2.000	2	500	2
Partit B	2.500	2.000	1	500	1
Partit C	1.550	2.000	0	1.500	1
Partit D	950	2.000	0	950	1
Partit E	500	2.000	0	500	0

Font: Elaboració pròpia

b) Fórmules de divisor o de la mitjana major: persegueixen l'objectiu de garantir igualtat en el cost mitjà en vots que suposa l'obtenció d'un escó per a cada partit. Inicialment, es calcula la quota dividint el nombre de vots emesos en el districte entre el nombre d'escons que cal repartir ($q=v/m$), per assignar a cada partit tants escons com vegades la contingui el seu volum de vots rebuts. En cas de quedar escons sense repartir, es dividirà el nombre total de vots de cada partit entre el nombre d'escons obtinguts en la primera fase, més un. Obtinguda la mitjana de vots per escó de cada partit, es proveirà la mitjana major amb l'escó sobrant.

Aquesta modalitat de fórmules presenta algunes variants, a continuació n'exposem dues:

- **Variant D'Hondt:** proposa una fusió dels dos càlculs realitzats en la fórmula anterior. Es construeix, de major a menor, una ordenació dels quocients resultants després de dividir el nombre de vots de cada llista entre 1, 2, 3, 4, 5, etc. En el cas de la variant D'Hondt utilitzada a Espanya, s'assignen els escons als quocients més elevats.
- **Variant Sainte-Laguë:** a diferència del que ocorre en les variants anteriors de mitjana major on els partits grans obtenen cert avantatge, aquesta modalitat estableix una mesura correctora consistent a modificar la sèrie de divisores per 1, 3, 5, 7, etc. L'efecte aconseguit incrementa la diferència entre quocients i, amb això, augmenta el preu que els partits grans paguen per cada escó sumat.

Taula 7. Càlcul D'Hondt

	/1	/2	/3	escons totals
Partit A	4.500	2.250	1.500	3
Partit B	2.500	1.250	833	1

Font: Elaboració pròpia

	/1	/2	/3	escons totals
Partit C	1.550	775	516	1
Partit D	950	475	316	0
Partit E	500	250	166	0

Font: Elaboració pròpia

La fórmula D'Hondt en el model espanyol

El model espanyol utilitza una variant de les fórmules de divisor o de la mitjana major: *fórmula D'Hondt*. Malgrat tractar-se d'una fórmula proporcional, té un to majoritari en la mesura en què potencia favorablement els resultats dels partits grans i penalitza les forces polítiques amb menor suport.

Sol atribuir-se a la fórmula D'Hondt el comportament majoritari del sistema espanyol, quan, en realitat, la baixa magnitud del districte és molt més rellevant. No obstant això, la seva substitució per Sainte-Lagüe, suposaria un augment de proporcionalitat en el model.

Major proporcionalitat per al model espanyol

Altres reformes en aquesta direcció, com dotar de major proporcionalitat el model espanyol, podrien ser les relatives a un augment del nombre d'escons que cal repartir (400) o l'eliminació de les llistes tancades i bloquejades. Citem aquests exemples per la seva viabilitat sense necessitat de reformar el text constitucional. En aquest sentit, per reformar la LOREG és suficient una majoria absoluta. Una reforma que impliqués un canvi en l'elecció de la província com a circumscripció electoral implicaria un seguiment dels procediments de reforma constitucional molt més rígids.

3.2.3. Modalitats de vot

La forma en la qual es presenten les candidatures i el tipus de vot pot adoptar diferents modalitats.

En relació amb les candidatures, les trobarem unipersonals en aquells districtes en els quals solament se seleccioni un candidat; o candidatures de llistes, en aquells en els quals el nombre de representants que cal triar sigui de dos o més.

En general, les llistes contenen un nombre de noms igual a la magnitud del districte, és a dir, el nombre d'escons en joc. En aquest segon cas podem trobar diferents tipus de llistes:

- 1) Llistes tancades i bloquejades: es vota una llista sense poder alterar els noms ni el seu ordre.
- 2) Llistes tancades i desbloquejades: no poden retirar-se noms de la llista però sí modificar el seu ordre. La disposició dels noms en una llista és fonamental a l'hora de determinar quins candidats seran finalment «premiats».

3) Llistes obertes: són aquelles que donen major capacitat d'influència als votants. Hi ha diferents modalitats: en alguns casos es permet establir un ordre propi i eliminar noms de la llista; en altres ocasions, s'assigna un nombre a cada candidat i es confecciona una llista pròpia per a cada elector.

Els efectes principals d'optar per un model o un altre estan relacionats amb la rellevància dels aparells dels partits i la influència assignada a l'elector. En el cas de les llistes desbloquejades o obertes s'estableix una connexió més directa entre candidats i electors, la qual cosa genera una major competència dins dels partits. No obstant això, convé destacar possibles riscos de clientelisme derivats d'aquesta proximitat. En el cas de les llistes tancades i bloquejades, són els citats òrgans de direcció dels partits els encarregats de confeccionar les llistes, d'aquesta manera, es limita la capacitat d'expressió dels electors.

Quant al tipus de vot, diferenciem principalment entre dues modalitats:

- 1) L'elector emet un únic vot, sigui en un districte uninominal, sigui seleccionant una llista en un plurinominal.
- 2) L'elector emet tants vots com candidats per triar tingui el districte: vot múltiple. Hi ha una variant per a aquest segon model denominada *vot limitat*. En aquests casos s'emet més d'un vot, però sempre en menor nombre que el volum total objecte de repartiment.

Les llistes en el model espanyol

En el model espanyol, hi ha un sistema de llistes tancades i bloquejades per a l'elecció dels membres del Congrés dels Diputats. En el cas del Senat, el model és de llistes obertes combinat amb vot múltiple limitat on es trien tres noms dels quatre candidats assignats a cada província.

3.2.4. La barrera electoral

La definim com el percentatge de vot vàlid necessari per poder optar a l'adjudicació d'un escó. Superar aquesta barrera no suposa automàticament aconseguir representació, simplement estar en condicions de fer-ho.

El principal objectiu de la barrera electoral és evitar un alt índex de fragmentació parlamentària, és a dir, un nombre excessivament elevat de partits representats en les càmeres que dificulti la governabilitat. Com hem indicat en apartats anteriors, cal no oblidar que, juntament amb la representativitat, els sistemes electorals conjuguen l'objectiu de la governabilitat futura. En aquest sentit, aquesta governabilitat queda compromesa com més forces polítiques han de posar-se d'acord a l'hora d'adoptar decisions. La barrera electoral és un element del sistema electoral que pot deixar fora de les institucions forces

polítiques de mida petita sacrificant representativitat, no obstant això, també pot produir l'efecte de disminuir la fragmentació parlamentària facilitant la governabilitat.

De vegades, la barrera electoral es calcularà sobre una base estatal, és a dir, el percentatge de vot mínim s'obté sobre el total de vots emesos en totes les circumscripcions. En altres casos, el llindar s'estableix per a cadascun dels districtes. En funció de la modalitat recollida per cada sistema els efectes provocats varien:

- en el primer cas, es veurien perjudicades possibles formacions regionals amb presència territorial molt localitzada;
- en el segon, els partits d'àmbit estatal amb suport molt dispers trobarien majors dificultats.

És interessant la relació que hi ha entre els llindars electorals i el vot en blanc. En aquest sentit, un vot en blanc significatiu pot provocar dificultats a les forces polítiques de mida petita, ja que aquests vots computen com a vàlids. Així doncs, l'augment del vot en blanc suposa un increment del vot vàlid i, amb això, un augment del percentatge necessari per entrar en el repartiment.

Finalment, convé diferenciar entre barrera electoral i barrera efectiva. La segona expressió, denominada també *llindar de representació*, es refereix al percentatge mínim de vots que asseguri l'adjudicació d'un escó.

La barrera electoral en el model espanyol

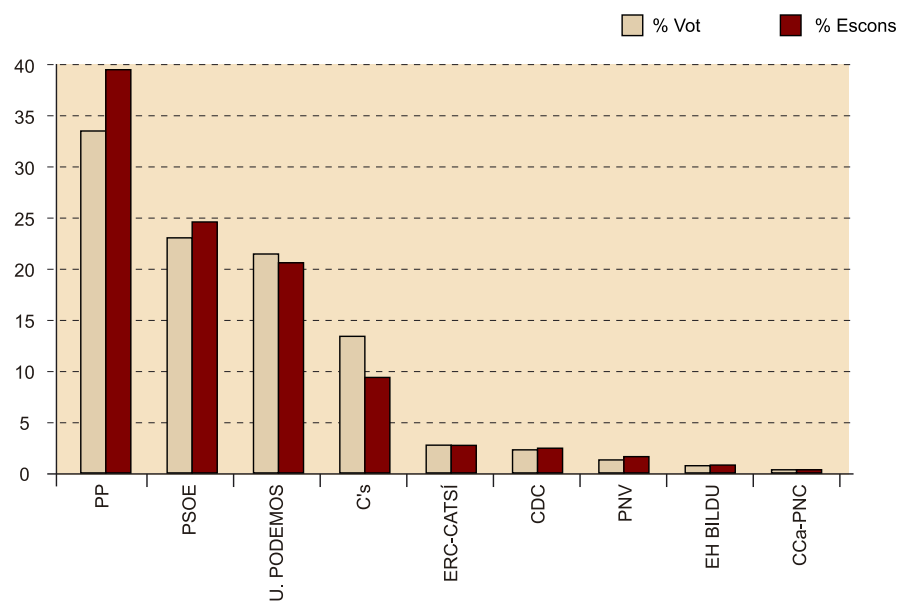
En el cas espanyol, per a les eleccions generals, la barrera electoral és del 3 % provincial. En eleccions autonòmiques es poden trobar percentatges del 5 % provincial (Cantàbria, Madrid o La Rioja) o el 5 % autonòmic de la Comunitat Valenciana. Destaca el cas de les Canàries, establint un 4 % autonòmic i un 15 % insular. El percentatge més habitual és el 3 % provincial.

Cal destacar que, en el cas espanyol, la barrera electoral en eleccions generals és especialment irrellevant. L'escassa magnitud de la majoria de les seves circumscripcions provoca que els partits que es troben propers al llindar, fins i tot superant-lo, no aconsegueixin representació després de l'aplicació de la fórmula D'Hondt. El motiu, insistim, resideix en el baix nombre d'escons que cal repartir a cada província. Solament en províncies com Barcelona o Madrid, la barrera electoral del 3 % podria arribar a produir algun efecte.

La combinació de tots aquests elements, especialment la magnitud del districte, produeixen efectes en la proporcionalitat del sistema. En el cas espanyol, malgrat disposar d'una fórmula proporcional, els efectes generats són majoritaris, així doncs, això provoca que el model premii uns partits i penalitzi uns altres.

Per comprovar en quina mesura un partit és castigat o premiat pel sistema electoral, solament cal calcular la diferència entre el nombre d'escons obtingut i el nombre de vots. En funció de si aquesta és positiva o negativa, s'estarà sent beneficiat o perjudicat respectivament.

Figura 6. Diferència entre el percentatge d'escons i el de vots en les eleccions generals de 2016



Resum

El concepte de democràcia ha sofert una gran evolució des de les seves primeres manifestacions en la Grècia antiga fins als nostres dies. Actualment, identifiquem el terme amb les democràcies liberals o representatives, caracteritzades per l'existència d'una relació de representació política amb elements diferenciadors de la representació pròpia del dret privat entre elector i representant. Aquesta versió democràtica sovint conjuga mecanismes de participació ciutadana propis de la democràcia directa, per la qual cosa ofereix un catàleg de models plural.

Definim les democràcies representatives com la forma d'organització política i social que diposita al poble (*donem*) la capacitat de decisió. Per a això, els ciutadans concorren en igualtat de condicions a eleccions lliures, imparcials, competitives i periòdiques mitjançant les quals triar uns representants als quals, en virtut d'un mandat representatiu, atribueixen la presa de decisions polítiques concretes; tot això, garantint constitucionalment la protecció de les propostes minoritàries existents en la societat.

Els sistemes electorals són l'instrument que configura les regles del joc mitjançant el qual es durà a terme el procés de selecció de representants polítics. S'hi contemplen diversos elements:

- 1) quin serà el grup d'electors (districte electoral) al que assignem un determinat nombre de candidats que cal triar (magnitud del districte);
- 2) mitjançant quin càlcul matemàtic convertim expressions de preferències individuals en decisions col·lectives (fórmula electoral);
- 3) quina modalitat de vot usem en aquesta manifestació de preferències; o
- 4) quina és la forma en què es presenten les diferents candidatures en competició.

La definició d'aquests elements i la seva combinació és determinant a l'hora d'analitzar quin tipus d'efectes s'aconsegueixen en relació amb la proporcionalitat d'un sistema determinat. Cal assenyalar que si bé és cert que la representativitat és un dels principals objectius d'un sistema electoral, sovint, distorsionant models proporcionals, aconseguim garantir majors nivells de governabilitat –veient-se reduïda, d'aquesta manera, la fragmentació de les institucions i evitant, amb això, que les futures decisions polítiques requereixin l'aquiescència d'un major nombre d'actors polítics.

Glossari

barrera electoral *f* Percentatge del vot vàlid emès necessari per poder optar al repartiment d'escons. També s'utilitza el terme lliniar electoral.

barrera legal *f* Percentatge mínim de vot vàlid necessari per a l'obtenció d'un escó.

democràcia directa *f* Model d'organització consistent en l'adopció d'acords de forma directa per part dels ciutadans, és a dir, sense intermediaris.

democràcia representativa *f* Model d'organització política i social que diposita al poble (*donem*) la capacitat de decisió. Per a això, els ciutadans concorren en igualtat de condicions a eleccions lliures, imparcials, competitives i periòdiques mitjançant les quals triar uns representants als quals, en virtut d'un mandat representatiu, atribueixen la presa de decisions polítiques concretes. Tot això, garantint constitucionalment la protecció de les propostes minoritàries existents en la societat.

districte electoral *m* Conjunt d'electors a partir del qual procedirem al repartiment d'escons en funció de la distribució de suports emesa mitjançant vots.

fórmula electoral *f* Mecanisme mitjançant el qual processem preferències individuals i les convertim en decisions col·lectives. Són un element bàsic del sistema electoral en transformar vots en escons. Depenent de l'efecte provocat en el repartiment, les classifiquem en fórmules majoritàries i proporcionals.

gerrymandering *m* Manipulació del disseny de les circumscripcions electorals que persegueix aconseguir efectes en els resultats finals beneficiant un partit determinat.

llistes obertes *f* Modalitat de presentació de les candidatures que dona major influència als votants en permetre, de vegades, establir un ordre propi i eliminar noms de la llista.

llistes tancades i bloquejades *f* Modalitat de presentació de les candidatures que no permet afegir ni eliminar noms als presentats, així com tampoc modificar l'ordre establert en la seva configuració.

magnitud del districte *f* Mesura de les circumscripcions electorals vinculada al nombre d'escons que es triaran en cada districte.

magnitud mitjana del districte *f* S'obté fruit de la divisió del nombre total d'escons que s'ha de repartir entre el nombre total de circumscripcions.

malapportionment *m* Sobrerepresentació de districtes intencionadament concretada mitjançant la desviació del percentatge d'escons assignats a una circumscripció i el percentatge de població amb dret a vot.

mandat imperatiu *m* Supòsit en què una part en la relació de representació veu condicionada la seva actuació a les instruccions rebudes per l'altra.

prorrateig d'escons *m* Criteris seguits per determinar de quina manera són repartits els escons entre els districtes electorals.

referèndum *m* Votació convocada per les institucions amb l'objectiu que la ciutadania, en sufragi universal i secret, doni la seva opinió sobre l'aprovació o la modificació d'una determinada política o canvi institucional, sobre el manteniment d'una legislació o sobre la continuïtat en el càrrec d'un representant.

representació *f* En dret privat l'entendem com la relació existent entre dues persones. Una d'elles, la principal, ostenta el *dominus*, i pot dirigir i, si escau, revocar l'actuació de la que actua com a representant.

sistema electoral *m* Conjunt de regles mitjançant les quals els electors expressen les seves preferències en un procés de selecció de representants polítics.

sobirania popular *f* Expressió que atribueix la procedència del poder polític últim al poble.

Bibliografia

- Aristòtil** (2011). *Política*. Barcelona: Espasa Libros.
- Bobbio, N.** (1985). *El futuro de las democracias*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Dahl, R.** (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, R.** (1999). *La democracia*. Madrid: Taurus.
- Eccleshall, R. i altres** (1993). *Ideologías políticas*. Madrid: Taurus.
- Fernández-Albertos, J. i altres** (2015). *Aragón es nuestro Ohio. Así votan los españoles*. Madrid: Malpaso ediciones.
- Fishkin, J.** (1995). *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ariel.
- Freedom House** (2018). Freedom in the world 2018 (accés el 25 de febrer de 2019).
- Hamilton, A. i altres** (2015). *El federalista*. Madrid: Akal.
- Levitsky, S.; Ziblatt, D.** (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Linz, J. J.** (2010). *Democracias: transiciones, fallos y retos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- López, J.** (2017). *Referéndums*. Barcelona: Tibidabo ediciones.
- Miller, D.** (2011). *Filosofía política: una breve introducción*. Madrid: Alianza editorial.
- Ortega y Gasset, J.** (2013). *La rebelión de las masas*. Madrid: Tecnos.
- Plató** (2017). *La república*. Madrid: Alianza editorial.
- Reniu, J. M.** (2012). *Sistema político español*. Barcelona: Huygens Editorial.
- Rosanvallón, P.** (2010). *La legitimidad democrática*. Madrid: Paidós.
- Sartori, G.** (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza editorial.
- Sartori, G.** (2008). *La democracia en treinta lecciones*. Madrid: Taurus.
- Schumpeter, J.** (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Página indómita.
- The Economist Intelligence Unit** (2018). Democracy Index 2017 (accés el 25 de febrer de 2019).
- Tomás, M.** (2015). «Democracia». A: Caminal, M. (ed) (2015). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- Torrens, X.** (2015). «Elecciones y Sistemas electorales». A: Caminal, M. (ed) (2015). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- Vallés, J. M.; Bosch, A.** (1997). *Sistemas electorales y gobiernos representativos*. Barcelona: Ariel.
- Vallés, J. M.** (2007). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Wolf, J.** (2012). *Filosofía política: una introducción*. Barcelona: Ariel.