

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES. REQUISITOS ANALÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

1. El campo de la reforma	30
A. Algunas observaciones empíricas	30
B. Algunos aspectos conceptuales y sistemáticos	32
2. Requisitos estratégicos para el debate sobre la reforma electoral	34
A. Algunas advertencias	34
B. Análisis del sistema electoral vigente	35
C. Determinación de los objetivos de una reforma electoral	37
D. Determinación de los elementos técnicos de la reforma	39
E. Determinación y evaluación de los efectos probables de la reforma propuesta	39
3. Consideraciones generales	40

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES. REQUISITOS ANALÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

En este apartado me dedicaré a los sistemas electorales en una perspectiva diferente de la que normalmente son tratados. Desarrollaré el tema de su modificación enfocando el debate sobre reforma electoral en sus aspectos analíticos y estratégicos. Quisiera recordar primero que el concepto “sistema electoral” lo utilizo en su sentido restringido, es decir, como mecanismo de conversión de votos en escaños.

Quisiera añadir dos reflexiones preliminares más: primero: entiendo la reforma política en términos ingleses, es decir, como *policy*, o política institucional, dirigida al mantenimiento o cambio de la *polity*, esto es, de la institucionalidad política, de las reglas del juego político. Es un campo político muy sensible, dado que tiene que ver con la legitimidad, la estabilidad y el buen funcionamiento del orden político. Por esto, necesita grados de consenso mayores la legislación respectiva que otros campos de la política. Muchas veces, la Constitución misma protege la institucionalidad vigente y prevé mecanismos de reforma que implican altos grados de consenso entre las fuerzas políticas. Esta situación es un punto de referencia importante para el debate sobre reforma electoral: deben producirse consensos que involucren un amplio espectro del arco político.

Segundo: se admite generalmente, en la literatura científica sobre sistemas electorales, que en esta área existe un amplio margen para la ingeniería política, incluso el más grande dentro de la ciencia política. Este argumento se apoya en la supuesta

relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos políticos y la consiguiente posibilidad de pronosticar los efectos que se producen en las variables dependientes cuando cambia la variable independiente.

Las dos reflexiones preliminares dejan un saldo ambivalente: por un lado, en el aspecto político hay limitaciones y requisitos mayores; por el otro, en la dimensión técnico-operativa existe una supuesta alta previsibilidad de los efectos producidos por tales manejos, lo que ocasiona un elevado grado de disposiciones para intentar pasos de ingeniería política.

En lo que sigue voy a exponer lo que hasta el momento es mi experiencia en la temática, después de haber observado y de vez en cuando participado en un buen número de debates sobre reformas del sistema electoral. Voy a ordenar mis ideas en dos grupos. Primero haré observaciones empíricas y sistematizaciones conceptuales, referidas al desarrollo de los sistemas electorales. Estas observaciones constituyen un marco referencial histórico-político y conceptual, sin el cual el debate sobre reforma electoral puede autolimitarse a un simple ejercicio académico, totalmente alejado del propósito social-tecnológico. Segundo: me referiré a la estrategia para conducir un debate serio sobre la reforma del sistema electoral, con miras a la elaboración de alternativas viables, entre las cuales se podría optar informadamente.

1. *El campo de la reforma*

A. *Algunas observaciones empíricas*

Mi primera observación empírica consiste en la constatación de la estabilidad de los principios de representación. Distinguiamos —como se sabe— entre dos principios de representación, el mayoritario o de pluralidad, por un lado, y el proporcional, por el otro, o —a nivel de los sistemas electorales— entre sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales. Los grandes cambios en la legislación electoral, consistentes en pasar de un principio de representación al otro, y concretamente del mayoritario al proporcional, se produjeron en los primeros decenios del si-

glo. Desde entonces, en la mayor parte de los casos no se ha alterado el principio de representación que se impuso durante el primer cuarto del siglo XX. Los pocos casos divergentes pueden explicarse, fundamentalmente, mediante rupturas que tienen profundas raíces en el desarrollo histórico y político de los países en cuestión: fascismos, autoritarismos, etcétera. El único caso realmente particular es Francia, donde hay tradición de cambios en materia electoral, que incluyen sistemas de representación de principios opuestos.

La regla general es ésta: reformas electorales que alteran el principio de representación de los sistemas electorales, son extremadamente raras. Dicho de otro modo, es poco probable que una reforma del sistema electoral pueda tocar o alterar el principio de representación en vigencia.

Mi segunda observación se divide en dos consideraciones sin perjuicio de recordar que, desde el inicio del siglo, la tendencia general, en el desarrollo de los sistemas electorales en el mundo, ha sido la de sustituir sistemas mayoritarios por sistemas proporcionales, atenuada a veces en América Latina por sistemas de representación de minorías. Estas consideraciones se refieren al campo de la representación proporcional. La primera señala que, hasta mediados del siglo, las reformas electorales tuvieron el propósito de mejorar la proporcionalidad dentro de los mismos sistemas de representación proporcional. La segunda indica, en cambio, una tendencia contraria, posterior a la Segunda Guerra Mundial. Las reformas electorales mostraron el propósito de restringir el grado de proporcionalidad alcanzado por los sistemas electorales proporcionales, en función de criterios de mayor gobernabilidad en los sistemas parlamentarios. Los sistemas electorales, en las recién fundadas democracias en Europa del Sur, confirman esta tendencia, ya que fueron introducidos elementos "correctivos" en los sistemas proporcionales que se impusieron.

Estas consideraciones contienen implícitamente un mensaje que confirma lo ya expuesto anteriormente: el campo de reforma, en materia de sistemas electorales, se sitúa dentro de los principios de representación, especialmente dentro de la representación proporcional. Igualmente es cierto que mientras los sistemas de pluralidad son bastante uniformes —el tipo clásico

es el sistema de pluralidad en circunscripciones uninominales—, hasta el punto que el principio de representación mayoritaria no ofrece, casi, posibilidad alguna de reforma dentro de sus propios límites, el principio de representación proporcional ofrece un sinnúmero de posibilidades para su realización concreta y para reformas del sistema vigente.

B. Algunos aspectos conceptuales y sistemáticos

En consideración a esta situación compleja, que resulta del desarrollo histórico de los sistemas electorales y del aumento de su diversidad, sobre todo en el ámbito de la representación proporcional, parece oportuno proceder a una sistematización, pues, como se ha dicho, los sistemas proporcionales varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos. Como algunos saben, he distinguido entre tres tipos de representación proporcional, basado en dos variables propuestas por Giovanni Sartori (1985): la del efecto restrictivo o concentrador que ejerce el sistema proporcional sobre la relación entre votos y escaños (Nohlen, 1988: 39 y ss.). El primer tipo es de representación proporcional pura, el segundo de representación proporcional impura y el tercero es intermedio, en cuanto cumple con uno de los dos efectos señalados, pero no con el otro. En esencia, en el primer tipo los efectos restrictivos y reductivos casi no se dan; en el segundo tipo hay fuertes efectos restrictivos y reductivos; en el tercer tipo hay efectos restrictivos, pero no reductivos, o en términos más comprensibles, el votante se ve obligado a concentrar su voto en unos pocos partidos políticos: los que alcanzan una representación en escaños que porcentualmente equivale a su caudal de votos.

Ahora bien, según esta sistematización podemos ubicar las reformas electorales que se realizaron en el correr del tiempo, desde los inicios de la implantación de la representación proporcional, como dirigidos a conseguir mayor proporcionalidad, menor proporcionalidad y efectos intermedios. Allí está el campo de las reformas al sistema electoral. Para hacerlas en las direcciones señaladas, la experiencia demanda viabilidad. Me parece

que esto es un punto de referencia clave para el debate sobre reforma del sistema electoral, con miras a producir alternativas realistas.

En este sentido, resulta inútil pensar en las grandes alternativas constituidas por los principios de representación opuestos. El margen de operación, el margen viable de cambio es mucho más estrecho, y además, el método de reforma es *incrementalista*. Para realizar reformas que vayan más allá, totalizantes y fundacionales, nunca existe consenso. Y temo que donde se articule una reforma electoral diferente, que implique una ruptura con el principio de representación vigente, se imponga por mayoría y no por consenso; ello no contribuiría a la consolidación de la democracia, sino a la inestabilidad institucional. Con ello se abrirá el camino para futuros cambios entre los principios de representación al estilo francés.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que, en nuestro intento de sistematización, una problemática conceptual de la representación, que en Europa es tratada con mucho menor énfasis que antes, pero que últimamente ha cobrado mucha importancia en varios países de América Latina, es el tema de la calidad de la representación, o de la relación entre votante y elegido, en términos de una mayor o menor proximidad, de un mayor o menor conocimiento entre uno y otro, de un voto con un significado más o menos personal, de un voto de confianza en una persona o de un voto partidista en favor de una lista de partido, de una relación entre votante y elegido de mayor o menor responsabilidad política directa.

Esta problemática también tiene importancia orientadora para el debate sobre reforma del sistema electoral. Cuando florece la crítica a la calidad de la representación, se ejerce una presión sobre el legislador para introducir, en el sistema electoral, elementos que permitan un voto personal o una elección entre individuos para hacer más transparente por quién vota el elector.

Para resumir, hay márgenes para una reforma, dentro de los sistemas proporcionales, en torno a tres clases de problemas: primero, la relación votos-escaños o el grado de proporcionalidad; segundo, la relación preferencia política del votante y representación parlamentaria, o el grado de exclusión, o el tipo

de barrera excluyente; y tercero, la relación votante-elegido, o el grado de transparencia y responsabilidad que se le permite a la misma.

2. *Requisitos estratégicos para el debate sobre la reforma electoral*

A. *Algunas advertencias*

Ahora voy a pasar a otro ámbito de mi tema. Con base en mis observaciones de un buen número de debates sobre reforma electoral y sus resultados, voy a subrayar algunos requisitos estratégicos para llevar a cabo un proceso de discusiones con miras a una ingeniería política. Esta función práctica del intercambio de puntos de vista alcanza mayor importancia en la medida en que, por parte de la política, por parte de gobiernos y partidos políticos, crece la demanda por una consultoría en el tema. Ello hace necesario orientar el debate, de modo que pueda producir opciones serias, permitiéndole a los políticos que puedan escoger informadamente. Los enunciados estratégicos se refieren a distintos niveles: analíticos, políticos, técnicos, íntimamente interrelacionados, que vamos a tratar en forma individual.

Antes de entrar en esta parte, debo comentar algunos aspectos marginales de la discusión sobre reforma electoral.

Hay interesados en el tema, por diversos motivos, atraídos por el supuesto gran margen de maniobra política atribuido a los sistemas electorales en cuanto estructuradores de la política y del proceso político.

Entre ellos, hay que mencionar primero a los políticos. Esto parece obvio, dado que el sistema electoral toca sus perspectivas políticas, sus posibilidades de ser elegido, de formar un partido fuerte, de formar o alcanzar una mayoría, de ejercer el poder, etcétera. Y es bien comprensible que el sistema electoral les interese y que el tema no quede fuera de su atención, en función de favorecer o de defender sus intereses políticos.

Por otra parte, hay políticos y hay sistemas políticos que atribuyen a la reforma electoral un valor político-simbólico, que

puede rendir políticamente. En el momento político que vive América Latina, cuando en casi todos los países florece el tema de la reforma electoral, me parece importante señalar que se le relaciona con el problema y objetivo de consolidación de la democracia. Es este objetivo el que mejor puede justificarla, sin involucrar ya una reforma efectiva del sistema, dado que el punto de referencia no implica necesariamente su transformación o cambio del mismo.

Entre los interesados en el tema de la reforma electoral encontramos también a los supuestos expertos en la materia, los del mundo académico y del mundo político. Muchas veces están enamorados de un sistema electoral ideal.

También les gusta ser consultados, formar parte de comisiones legislativas y sueñan con la ingeniería política. La crítica al sistema electoral vigente es el ejercicio necesario para poder entrar en la carrera. Por eso, es raro encontrar a expertos en materia electoral que se animen a decir que vale la pena el sistema electoral vigente. Contrariamente a esto, en forma frecuente los políticos, con base en sus criterios, profesan un escepticismo mucho más sano frente a cambios del sistema electoral. Por eso, en las reflexiones que siguen, me dirijo sobre todo a los expertos, sean ellos científicos o políticos.

B. Análisis del sistema electoral vigente

Un primer requisito estratégico, una primera necesidad de tipo analítico en el debate sobre reforma electoral, consiste en hacer un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente.

¿Cómo funciona?, ¿cuáles son sus elementos?, ¿qué efectos tiene?, ¿cómo se relaciona con el contexto sociocultural y político-institucional?, ¿cuáles son sus ventajas y sus desventajas?, y ¿cómo cumple el sistema electoral vigente con las funciones que deben ser ejercidas por éste? Con estas preguntas y las debidas respuestas bien estudiadas, el análisis nos puede entregar una primera respuesta respecto a si hay razones fundadas para entrar en un debate de reforma electoral.

Normalmente, este debate empieza con un cierto malestar en sectores políticos y académicos, transmitido por la prensa; un malestar político por un supuesto mal funcionamiento del sistema electoral, por el tipo de representación política y su carácter demasiado excluyente o incluyente, y últimamente, sobre todo, por una supuesta falla en la calidad de la representación y por otros fenómenos, diversos y singulares, que pueden sumarse para formar toda una avalancha de críticas y relacionarse con el sistema electoral vigente como su natural e inevitable producto.

En estas circunstancias, es imperioso indagar esta supuesta relación, a través de un estudio causal. Sabemos que este tipo de indagación en las ciencias sociales es difícil de realizar, dado que no podemos hacer experimentos, como en las ciencias naturales, y que, en nuestro campo de estudio, la sociedad y la política, no existe la monocausalidad. El método más proclive para determinar la responsabilidad o, mejor dicho, la contribución del sistema electoral a los fenómenos en discusión, es el método comparativo, aplicado en dirección de tiempo y lugar.

Los posibles resultados de las indagaciones comparativas son, por ejemplo, éstos:

a) Estos fenómenos son universales y, como tales, aparecen en lugares y tiempos diferentes; mejor dicho, aparecen en las democracias, independientemente del tipo de sistema electoral que tengan; y por lo tanto, sobrepasan los casos nacionales con sus respectivos sistemas.

b) Los fenómenos mencionados tienen varias causas y la importancia del sistema electoral es reducida. De todas maneras, la comparación puede apoyarse en la determinación de la relevancia del sistema electoral.

c) Los fenómenos en cuestión son coyunturales y no estructurales.

Cada uno de estos resultados, respecto al grado de causalidad que tenga el sistema electoral para dichos fenómenos, influye en el debate sobre reforma electoral.

Por otra parte, el método comparativo sirve también para considerar las posibles propuestas de reforma. En el debate sobre reforma electoral, un supuesto implícito es que hay alternativas disponibles para curar lo malo. Este supuesto tiene por lo menos

dos limitaciones. La primera consiste en la falta total, o solamente parcial, de responsabilidad del sistema electoral sobre el fenómeno en cuestión. La segunda limitación se produce con la ambivalencia funcional de los elementos que conforman un sistema electoral; es decir, no hay estabilidad de efectos en los diferentes elementos. Ellos pueden variar no solamente según su combinación con otros elementos constitutivos de un sistema electoral, sino también según las variables contextuales existentes fuera de la propia sistemática electoral. El método comparativo no sólo nos advierte de esta situación, sino que puede descartar alternativas de reforma que, en otros casos conviven con un mal, cuya existencia, en el caso específico, ha motivado justamente la propuesta de reforma.

C. Determinación de los objetivos de una reforma electoral

Un segundo requisito estratégico para el debate sobre reforma electoral consiste en la determinación de los objetivos de una reforma del sistema electoral. Normalmente, la crítica al sistema vigente consta de más de un punto. Muchas veces, ella se presenta en forma enumerativa de una serie de aspectos específicos sometidos a crítica. Sin embargo, es raro que se tome en consideración si los puntos de crítica tienen relación entre sí, o si en términos sistemáticos existe una relación lógica entre ellos, o si son mutuamente excluyentes. El supuesto implícito, muchas veces, es el de una coherencia interna entre los mismos, cuando en la práctica esa coherencia no existe. Incluso hay antagonismos, lo que puede significar —a nivel de las propuestas de reforma— que una determinada modificación no logre cambiar la situación criticada en su totalidad y sólo produzca efecto en algunos puntos, se comporte neutralmente respecto a otros e, incluso, empeore otros tantos.

Así percibida la complejidad del tema, es imprescindible definir primero los objetivos de una reforma y formar un consenso al respecto.

¿Qué se quiere mejorar? Para contestar a esta pregunta, es oportuno orientarse por las grandes alternativas de objetivos en el campo de la representación proporcional, siempre y cuando éste sea el principio de representación establecido. La manera opuesta para llevar adelante el debate de reforma es ésta de presentar primero un sinnúmero de propuestas concretas de reforma (incluso sistemas electorales "ideales") por parte de políticos y expertos. Es el camino más seguro para no alcanzar ninguna reforma. El debate se cansa en la polémica y la confrontación.

Como ya hemos establecido anteriormente, los objetivos de una reforma electoral pueden consistir en alterar la representación política en términos de mayor o menor proporcionalidad entre votos y escaños, o para una mayor o menor exclusión de los partidos pequeños. Pueden consistir, también, en alterar la representación política con el fin de ampliar o restringir la posibilidad del votante de escoger entre candidatos y no solamente entre listas de partidos.

Determinar los objetivos puede significar establecer límites en los efectos de una reforma del sistema electoral; por ejemplo, modificando la representación en términos de la relación entre votante y elegido, pero conservando expresamente la representación en términos de relación entre votos y escaños. Esta determinación parece un punto neurálgico en el actual debate sobre reforma electoral en América Latina, que se centra en mejorar la calidad de la representación. Tiene que hacerse conociendo bien, o tomando en cuenta, los efectos secundarios de tales alteraciones, que también pueden entrar en debate como objetivos de la reforma. Entre ellos pueden estar el mejorar la estructura del sistema de partidos políticos en cuanto a la cantidad de partidos con representación parlamentaria, en lo que se refiere a sus formas de interacción, en lo que respecta a las posibilidades de formación de consensos, en cuanto al fortalecimiento de los partidos políticos como canales de participación del pueblo en la política. Pero, en la mayoría de los casos, es cierto que hay que defender estos objetivos funcionales de un sistema electoral, frente a propuestas de reforma que demues-

tran total o parcial desinterés por estas importantes funciones para un sistema político, en las cuales pueden influir los sistemas electorales.

D. Determinación de los elementos técnicos de la reforma

Un tercer requisito estratégico, en el debate sobre reforma del sistema electoral, reside en escoger —en un nivel técnico— de entre los tantos mecanismos que tenemos a disposición para cambiar un sistema electoral y modificar sus efectos políticos. Es obvio, lo que se necesita por parte de cuando menos algunos de los participantes en el debate, es un buen conocimiento de lo que podríamos llamar la sistemática electoral, este cuerpo de elementos técnicos que conforman los sistemas electorales y los efectos que tienen estos elementos por sí solos y en combinación con otros elementos técnicos cuando constituyen un sistema electoral.

Muchas veces se puede observar una discrepancia entre los objetivos de una propuesta de reforma y los medios técnicos para materializarlos. Con igual frecuencia ocurre que el elemento técnico escogido no se limita —en cuanto a sus efectos— al área en la cual se ubica el objetivo, sino que ejerce efectos en otras. Es el fenómeno de los efectos no buscados.

Entonces, el trabajo de los expertos consistiría en hacer corresponder los elementos técnicos de una reforma con el objetivo de la misma, y en función de esto, escoger el elemento técnico que se adapte mejor, limitando sus efectos al ámbito donde ellos se esperan y evitando efectos no buscados.

E. Determinación y evaluación de los efectos probables de la reforma propuesta

Este ejercicio nos lleva a determinar —en el nivel técnico-político— lo que podría establecerse como cuarto requisito estratégico en el debate sobre reforma del sistema electoral: los efectos políticos probables de la propuesta de reforma. Recuér-

dese aquí el supuesto científico en materia electoral que mencioné al empezar estas reflexiones. Se tiende a suponer alta previsibilidad de los sistemas electorales y de sus cambios. Sin embargo, los efectos de los sistemas electorales dependen en alta medida de factores contextuales. En el Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones, hace tres años, me referí a este tema y resumí mis experiencias en la siguiente forma:

No existe ningún enunciado científico sostenible, de alto contenido informativo, acerca de los efectos de los sistemas electorales, que pudiera desprenderse completamente de las respectivas relaciones sociales y políticas; es decir, desprenderse de factores como la homogeneidad o heterogeneidad social, étnica o religiosa, de una sociedad dada y de su expresión, combinada con factores, en el sistema de partidos políticos (Nohlen, 1988: 45).

Este enunciado implica —en términos estratégicos— la imperiosa necesidad de estudiar bien el país en discusión: la estructura del sistema de partidos, el comportamiento electoral, sobre todo en términos de la distribución regional de los votos, el sistema político, etcétera.

Quisiera hacer hincapié en la necesidad de una evaluación global de los efectos de una reforma electoral que tendrá su punto de referencia en América Latina en el buen funcionamiento del sistema político y en la consolidación democrática.

3. *Consideraciones generales*

Quisiera terminar con algunas consideraciones generales que tendrían que estar presentes en el debate sobre reforma del sistema electoral.

Primero: Hay que tomar en cuenta que los políticos tienen un acercamiento muy pragmático al tema, que para ellos tiene relación directa con el poder. Ellos estudian la materia en términos de un análisis de ganancias y pérdidas. Por otra parte, los políticos perciben la reforma electoral muchas veces como una estrategia política, del que la promueve para defender o

ganar el poder. Esta suspicacia lleva a levantar la oposición a tales iniciativas que pueden frustrarse rápidamente.

Segundo: El sistema electoral vigente conserva siempre el estatus de una opción válida. En su gran mayoría, los intentos de reformar el sistema electoral vigente se ven frustrados.

Tercero: Cuando se produce una reforma del sistema electoral, no se le puede atribuir este éxito en ingeniería política a la alta calidad de la propuesta hecha por los expertos. Muchas veces se aprueban reformas electorales técnicamente mal diseñadas, no por culpa de expertos que hubiesen fallado en hacer una propuesta conforme al conocimiento técnico existente en la materia.

Los sistemas electorales son productos de compromisos y consensos de las fuerzas políticas vivas de un determinado país.

Cuarto: No es en sí malo que los sistemas electorales sean fórmulas de compromiso, incluso mal diseñados y mal fundamentados. El éxito que tienen los sistemas electorales en la realidad, no depende exclusivamente del diseño lógico y coherente. Hay sistemas electorales que, a pesar de las fallas técnicas de su origen, funcionan bastante bien. Un caso clásico para esto es el sistema alemán de dos votos, uno nominal y otro de lista, de tipo representación proporcional, cuyo funcionamiento y cuyos efectos escapaban del análisis de los legisladores y escapan aun de muchos que se refieren actualmente al "sistema modelo" alemán.

Estas observaciones, que parecen contradictorias con el llamado anterior, de estudiar a fondo la sistemática electoral y de formular propuestas correspondientes al estado de la ciencia en esta materia, de verdad no lo son. El *ethos* académico nos obliga a los científicos a adherirnos a los postulados de un estudio serio y a hacer propuestas responsables. Esta posición no implica dejar fuera de atención los límites de la ingeniería política.

En un trabajo mío (titulado *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada*) terminé con unas palabras escépticas sobre la ingeniería política. Algo similar debe afirmarse también respecto a los sistemas electorales:

La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que es necesario prever, y la meticulosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico, y por lo tanto cambiante, y que las instituciones... no son meras excelencias académicas (Nohlen, 1991: 59).