

V. CRITERIOS BÁSICOS PARA EMPRENDER UNA REFORMA ELECTORAL	79
1. Algunas aclaraciones	79
2. Tipos de sistemas electorales	83
3. En torno a los efectos de los sistemas electorales	84
4. Acerca de la importancia del análisis específico	86
5. En torno al diseño de sistemas electorales . .	88
6. Las funciones de los sistemas electorales . . .	89
7. Sugerencias y observaciones finales	92
8. Síntesis	94

V

CRITERIOS BÁSICOS PARA EMPRENDER UNA REFORMA ELECTORAL*

El tema que trataremos a continuación es precisamente el sistema electoral y su reforma. Mi intención es señalar algunos criterios para legislar en materia electoral, para reformar sistemas electorales. Voy a dar algunas informaciones sobre sistemas electorales y sobre cómo entrar al debate sobre su reforma, cómo encararlo adecuadamente. Se tratará entonces de un intento un tanto conceptual y abstracto, algo sistemático y categorial. Como muchos ya saben, es a este nivel que yo transmito habitualmente mis conocimientos; la aplicación en el terreno específico queda siempre en manos de los especialistas del lugar.

1. *Algunas aclaraciones*

De este modo, voy a empezar específicamente con lo que yo considero la prioridad número uno: la definición precisa del concepto sistema electoral, dado que en el Perú se maneja el término con un significado diferente al uso general y a su connotación en las ciencias sociales. Debemos entender por sistema electoral el modo de cómo los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto de votación y cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un Parlamento o un po-

* Conferencia pronunciada en el Taller sobre La Reforma del Sistema Electoral, organizado por el Instituto Nacional Demócrata, el Centro Carter, International IDEA y Transparencia, en Lima, el 30 de noviembre de 2001.

der gubernativo o cuando se trata de elecciones presidenciales. Este es el concepto con el cual yo trabajo. Pretendo entonces que quede bien claro que no utilizaré el concepto que se ha introducido en Perú (se refiere a la legislación electoral del régimen de Alberto Fujimori, N. de la E.) cargado de un significado totalmente diferente dado que se refiere a los órganos electorales. Si bien la organización electoral no deja de ser un elemento relevante en el proceso electoral,¹ ésta no constituirá hoy mi tema. Con el fin de facilitar el entendimiento es recomendable dejar de lado la terminología peruana que lleva sin duda a confusiones. El éxito de nuestro diálogo depende indefectiblemente del concepto de sistema electoral que compartamos.

En segundo lugar, quisiera aclarar algo acerca de la importancia del factor sistema electoral. Las instituciones cuentan, son importantes, pero solamente de forma relativa. Es necesario contemplar el hecho empírico de que las instituciones no operan aisladamente sino junto a otros factores que también pueden tener incidencia, me refiero a factores causales que ejercen influencia por sí mismos, directamente, y a otros factores interrelacionados con el sistema electoral que, de forma indirecta, ejercen influencia interactuando con éste.

A modo de ejemplo, el sistema de partidos políticos es una variable que interactúa con el sistema electoral. Frecuentemente, el análisis se orienta a establecer una relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Vale enfatizar que el tipo de sistema de partidos políticos influye en gran medida en los efectos que tenga un sistema electoral. Optemos mejor por una formulación más concreta y precisa: dado que encontramos en Perú un sistema de partidos políticos bastante atomizado, poco institucionalizado, este fenómeno o factor influye de manera tal en la relación entre sistema electoral y sistema de partidos políticos que es muy difícil prever el efecto que tenga un

1 Véase al respecto el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, de 1998, compilado por Nohlen, Picado y Zovatto (N. de la E.).

determinado sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos. Pues en este caso no nos ayuda mucho el conocimiento general que se tenga sobre sistemas electorales y sus efectos, basado más bien en la premisa de la existencia de un sistema de partidos políticos estructurado. Decisiva aquí es más bien la apreciación del contexto y de su influencia sobre los efectos que genera el sistema electoral.

Así, el sistema inglés o norteamericano, el de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, tiene como efecto la generación de un sistema bipartidista sólo cuando existe como base un sistema de partidos políticos bien estructurado. En caso de no estar dada esta precondition, el efecto del mismo sistema puede ser —por el contrario— atomizador. Es imprescindible tomar esto en cuenta. *El contexto es decisivo*. De este modo se entiende mi tesis que por un momento puede parecer ambigua. Los sistemas electorales cuentan; pero cuentan sólo relativamente. Hay que relacionar los sistemas electorales con las circunstancias concretas del caso para poder así averiguar su grado de importancia.

Ya hice mención a la relación circular de los fenómenos en cuestión cuando dije que el formato del sistema de partidos influye en gran medida en los efectos que tenga un sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos. Muchas de las contribuciones al debate sobre sistemas electorales están más bien inmersas en un análisis unidireccional de causa-efecto, de una causa precisa, el sistema electoral, y de un efecto preciso, el sistema de partidos políticos. Mi enfoque es diferente. Yo veo que esa relación es circular en el sentido de que un fenómeno puede ser causa y también efecto, puede aparecer como variable independiente y también dependiente en una misma relación de interdependencia. Respecto a los sistemas electorales en su doble función, discrepo de Giovanni Sartori, dado que él hace mucho hincapié en el sistema electoral como variable independiente, no le interesa tanto su presencia y actuación como variable dependiente. De esta forma sobrevalora la importancia del sistema

electoral. Yo me encargo más bien de relacionar las dos variables y analizarlas en el marco de constelaciones disímiles, haciendo que la variable independiente también figure en mi análisis como variable dependiente. Esta necesidad se fundamenta también en el proceso de elaboración y toma de decisión sobre sistemas electorales. El factor sistema de partidos políticos es una variable clave que siempre influye en la propia selección del sistema electoral, y a través del sistema electoral seleccionado se llega a realimentar el sistema de partidos políticos, variable independiente importantísima en la toma de decisión acerca de la variable dependiente, del sistema electoral.

En tercer lugar, quisiera hacer hincapié en la necesidad de conocer la sistemática electoral a fin de asegurar un buen diálogo sobre sistemas electorales. No voy a entrar en profundidad en este tema dado que para desarrollarlo por completo necesitaría de más tiempo (véase Nohlen, 1998).² Se trata de una cuestión muy técnica con altas implicancias políticas.

En términos generales, es importante discernir entre los diversos elementos técnicos y sus posibles efectos. Cada elemento técnico puede tener un cierto efecto mecánico de alcance político. Vale añadir dos observaciones: primero, que en cuanto a efectos de mayor o menor alcance político, los elementos técnicos no son iguales. Segundo, que cada uno de los sistemas electorales conforma a la vez un conjunto de elementos técnicos. Así, es importante saber cuáles son los elementos técnicos de alto alcance político y cuáles son los elementos técnicos que se imponen sobre los demás respecto a los efectos que ejercen en su conjunto. Para referirme a este país, es evidente que en el Perú, dentro del sistema electoral establecido, el tamaño de la circunscripción es importantísimo. El distrito nacional único es determinante (esto era el distrito en aquel entonces. Ya para las primeras elecciones *pos*-Fujimori se restablecieron los distritos

² En la actualidad existe una edición revisada y aumentada publicada en 2003 (N. de la E.).

provinciales plurinominales, N. de la E.). Pero más allá del caso concreto, en términos generales se puede observar que el tamaño del distrito es la variable más importante para los efectos de un sistema electoral. Sin embargo, existen elementos técnicos que pueden atenuar el efecto del tamaño del distrito. Esto conduce a acentuar la relevancia del conjunto de elementos que forman un sistema electoral específico.

2. Tipos de sistemas electorales

Voy a referirme ahora a los sistemas electorales y su orden o tipología ubicándome en un nivel intermedio de análisis. Este nivel medio constituye el nexo necesario entre un fenómeno empírico y otro teórico: se trata, por un lado, de la existencia de un gran número de sistemas electorales, que hoy en día se encuentra en aumento —sobre todo en el campo de la representación proporcional—. Por el otro lado, continuamos asistiendo a un debate científico que se fija en tres modalidades básicas: el sistema mayoritario, el proporcional y el famoso mixto. Mi distinción de tipos de sistemas electorales pretende ser el vínculo entre estos dos aspectos asimétricos.

Por ejemplo, el inglés o norteamericano representa un tipo de sistema electoral; el alemán y el mexicano representan otros. Cada uno de estos sistemas electorales no solamente es un sistema concreto de un país determinado sino que conforma a la vez un tipo de sistema electoral.

A nivel de los tipos de sistemas electorales, se pueden encontrar a nivel mundial aproximadamente entre diez y quince. Considerando sólo América Latina, se podrían mencionar como tipos diferentes en los extremos el binominal chileno y la representación proporcional pura de Uruguay, en el intermedio la representación proporcional en distritos de tamaño variable, que es el sistema más aplicado en Latinoamérica, el sistema segmentado de México y el de representación proporcional perso-

nalizado de Bolivia. A nivel de los tipos de sistemas electorales, encontramos entonces también una pluralidad de sistemas, pero una pluralidad reducida. A ese nivel y en esas condiciones es más fácil comparar, dialogar, entenderse.

En el pasado, el diálogo entre los cientistas sociales y en el mundo político ha tenido lugar con base en los principios de representación. Se han tomado como alternativas el sistema de representación por mayoría y el sistema de representación proporcional. Esa tradición no se remonta al siglo pasado sino al siglo XIX, época en que se originó el gran debate teórico normativo sobre los sistemas electorales en los términos de los grandes principios de representación. Mientras tanto, debido a la diferenciación de los sistemas electorales dentro de las grandes alternativas, el número de sistemas electorales concretos ha aumentado enormemente como así también la diversidad de los efectos de los sistemas electorales que forman parte de la misma familia de representación. Por estas dos razones es conveniente abandonar el debate sobre los sistemas electorales a nivel de los principios de representación. Si se trata de captar los diferentes efectos generados por diversos sistemas electorales pertenecientes a una misma familia, a un mismo género, se recomienda —entonces— trasladar el debate a ese nivel intermedio de los tipos de sistemas electorales, nivel que hace posible enunciados científicos de medio alcance, que abarcan más de un caso.

3. En torno a los efectos de los sistemas electorales

En primer lugar, quisiera recordar la distinción entre diferentes tipos de efectos de los sistemas electorales, a la cual Maurice Duverger (1957) ya llamó la atención. Los sistemas electorales tienen efectos mecánicos y psicológicos. Los mecánicos resultan de la lógica matemática que domina la relación entre los elementos técnicos de un sistema electoral, efectos que para el/la

especialista son fáciles de analizar y de predecir. Los psicológicos son los efectos que emanan del comportamiento del elector inducido por un sistema electoral que depende de la comprensión del sistema electoral, de su funcionamiento y de la estrategia electoral del votante, efectos no tan fáciles de analizar y aún más de predecir. De todos modos, el diseñador de un sistema electoral no solamente tiene que medir los efectos mecánicos de un sistema electoral sino que tiene que pensar en sus probables efectos psicológicos, o sea en la probable conducta del elector/la electora frente al sistema electoral que se le impone, dado que éste/ésta anticipa ciertos efectos del sistema electoral y expresa sus preferencias políticas según su propio cálculo de los efectos que tendrá probablemente su voto condicionado por el sistema electoral. El concepto del voto útil precisa bien que el elector adapta su voto a las condiciones de éxito que establece un sistema electoral.

En segundo lugar, es necesario diferenciar además entre los efectos que los sistemas electorales tienen por sí mismos por un lado y los efectos que los sistemas electorales pueden llegar a tener en su confrontación con la realidad por el otro. *El contexto hace la diferencia*. Es decir: es fácil predecir los efectos de un sistema electoral por sí mismo, pero no es tan fácil predecir sus efectos cuando las circunstancias son cambiantes. Con frecuencia, los enunciados sobre los efectos de los sistemas electorales se basan en un tipo de sociedad homogénea, acompañada de un tipo de sistema de partidos bien estructurado. En esas condiciones, nuevamente el analista tiene un juego fácil. Recuérdense las leyes de Giovanni Sartori en torno a los efectos de los sistemas electorales, cuando una de ellas dice, en términos gruesos, que teniendo un sistema bipartidista bien estructurado y ningún tercer partido que tenga una concentración de su electorado en algún distrito uninominal, el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales conduce al bipartidismo. Esta supuesta ley sobre los efectos de los sistemas electorales no puede fallar porque las condiciones establecidas no permiten efectos diferen-

tes. Sin embargo, se debe considerar que las circunstancias concretas que encontramos en muchos países no concuerdan con las premisas, primero, de la homogeneidad social y, segundo, de un sistema de partidos bien estructurado. La diferencia genera el reto, o sea, la interrogante existe en relación a los efectos que tendrán los factores contingentes en esa supuesta relación causa-efecto de los sistemas electorales. Es necesario saber prever los probables efectos de un sistema electoral conforme a esas realidades concretas diferentes en que operan. A mi modo de ver, no basta con elaborar algo en teoría con base en condiciones contextuales puras y constantes. Es necesario aterrizar en el mundo de las realidades de contextos diferentes para pronunciarse sobre los efectos de los sistemas electorales y para poder diseñar y prever los probables efectos que tenga un sistema electoral, tomando en cuenta el contexto específico que los determina.

En ese sentido, es imperioso conocer la realidad social y política del país. Por eso no traigo ninguna receta de reforma para Perú hoy en día. Pese a conocer, como comparatista orientado en mis estudios a América Latina, más o menos la región, no me siento lo suficientemente informado para, con base en esas informaciones que tengo respecto a la realidad actual de Perú, pronunciarme en una u otra dirección, para favorecer éste u otro sistema electoral. He venido más bien para entregarles algunos elementos de metodología y de reflexión para que ustedes mismos puedan aplicar esas categorías, esas diferenciaciones, a su caso.

4. Acerca de la importancia del análisis específico

La necesidad de diferenciación se refiere también al diagnóstico de la realidad nacional. Por ejemplo, si se habla de una crisis de representación, es muy importante indagar en el concepto de representación. Si todos hablan de una crisis de representación y algunos piensan en una representación sociológica, o de

la mujer, o de las regiones, o de las tribus, en cualquier lugar del país, por un lado, y otros piensan en una versión política del concepto, en términos ideológicos y partidísticos, se produce entonces una gran confusión. No sólo existe un sinnúmero de posibilidades para llenar con contenido el concepto de representación, sino que la incidencia que pueda tener el sistema electoral en la reforma de los aspectos de representación que se quieren cambiar, depende de lo que se entienda por representación. Entonces, el diagnóstico tiene que hacerse con la misma precisión conceptual, la cual les animo a ejercer en el campo del sistema electoral propiamente dicho.

De las diferenciaciones y sugerencias hasta ahora expuestas resaltan convicciones que no tengo el tiempo de desarrollar aquí de forma más detallada. Por ejemplo mi convicción de que no existe ningún sistema electoral ideal y de que habría que abandonar esa idea. O la convicción de que el traslado de un sistema electoral a otro país tiene sus límites. El buen funcionamiento de un sistema electoral en un país es sólo un indicador débil de su funcionamiento en otro país. Sin embargo, existe una gran tentación, sobre todo de los consejeros que vienen desde fuera, de llevar al país al cual llegan el sistema electoral vigente de su propio país. Esa estrategia de *consulting*, a mi modo de ver, es totalmente equivocada. Se confunden las prioridades. Mayor importancia merece el contexto, el país. El sistema electoral tiene que cumplir con varias funciones dentro del contexto específico del caso, factor decisivo para el cumplimiento de las funciones. Así, el mejor sistema electoral es el que mejor se adapte.

Esto no quiere decir que en el campo de los sistemas electorales no se pueda aprender nada de las experiencias foráneas. Mi tesis es que toda nuestra sabiduría en este campo, sea teórica o empírica, tiene que pasar el examen de adecuación y utilidad en el contexto concreto al cual se lo quiera aplicar. Esta tesis la confirma la práctica misma de las reformas electorales.

Así, tomando en cuenta las recientes tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales, se puede obser-

var que hoy en día la legislación electoral, en aproximadamente el 95% de los casos, no reside en una transferencia del sistema electoral de un país a otro, sino que se han diseñado nuevos sistemas electorales conformes y acordes a las necesidades concretas de los países, como resultado de los conflictos y los consensos que se han producido en el proceso de elaboración y aprobación del nuevo sistema electoral.

De modo que la idea de que un sistema electoral se puede trasladar de un país a otro como un coche Mercedes o Porsche alemán —que se supone marchan sin tomar en cuenta el lugar— es a mi modo de ver equivocada. En el caso de los sistemas electorales no se trata del traslado de una máquina que funciona en forma idéntica en distintos ámbitos sino justamente de un sistema en cuyo funcionamiento intervienen las condiciones humanas del lugar, que varían enormemente.

5. En torno al diseño de sistemas electorales

Es bien llamativa la experiencia de Europa del Este, donde posteriormente al derrumbe de los sistemas socialistas hubo una afluencia de consultores occidentales para apoyar la transición democrática, especialmente en el campo de los sistemas electorales. En ningún caso se ha trasladado un sistema electoral occidental. Todos los países han desarrollado su tipo de sistema electoral, si bien son innegables ciertas correspondencias, cierta coherencia en la orientación de la legislación electoral. La primera observación se refiere al rechazo unánime de los clásicos sistemas electorales, como el inglés o norteamericano, en el ámbito de la representación por mayoría y el de la representación proporcional pura en el ámbito de la representación proporcional. La segunda observación se refiere a la frecuencia de sistemas electorales a los que yo llamo combinados, que conjugan elementos técnicos de los que normalmente se ubican en el área proporcional, con elementos técnicos que normalmente son de tinte

mayoritario, tienen un efecto más bien mayoritario o de concentración. Dado que estos sistemas se diseñan según criterios funcionales y de poder, corresponden adecuadamente a los objetivos de la reforma, y a las realidades, a las circunstancias concretas del caso.

El diseño de estos sistemas electorales se produjo a nivel concreto. Aquí conviene diferenciar entre dos tipos de diseño electoral: el de forma abstracta, lógica y elegante, y el de forma concreta, histórico-contingente y tal vez algo compleja. Mis muy apreciados colegas Arend Lijphart y Giovanni Sartori favorecen el diseño abstracto, al igual que teorizan sobre el sistema electoral más a nivel lógico-abstracto y general. Yo me adhiero al diseño concreto, pues la realidad no es lógica, a los políticos y legisladores les convienen los diseños que les convienen políticamente, de modo que los diseños tienen que respetar lo específico. Mientras que el diseño puede ser variable, adaptado a lo específico-concreto; vale destacar, sin embargo, que la cantidad de funciones de los sistemas electorales es reducida y éstas forman —a mi modo de ver— junto al diagnóstico del país en cuestión, la mejor entrada al tema de la reforma electoral.

6. *Las funciones de los sistemas electorales*

Ahora bien, ¿cuáles son las funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales? Lo primero a destacar es que son más de una. Lo segundo, que son diferentes, pero no totalmente excluyentes. Lo tercero, que el arte del diseñador reside precisamente en tomarlas al mismo tiempo adecuadamente en cuenta. Sin embargo, el debate normativo abstracto normalmente hacía y sigue haciendo mucho hincapié en una sola función. Por ejemplo, los que defienden (como mejor sistema) un sistema de representación proporcional, hacen mucho hincapié en la función de representación, los que defienden un sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales (como mejor sistema),

se centran casi exclusivamente en la función de la efectividad del voto y en la concentración del sistema de partidos políticos. En el discurso de cada una de las escuelas normativas, parece que existiera solamente una única función, salvo en el caso del sistema de mayoría relativa que cumple también con una segunda, la participación, dado que el elector/la electora no vota sólo por un partido, sino que puede escoger en el distrito uninominal a su representante.

Este discurso normativo está agotado. Repito: a mi modo de ver, es importante, en primer lugar, discernir bien entre las diferentes funciones que tienen que cumplir los sistemas electorales y luego equilibrarlas en el diseño, tomando en cuenta las circunstancias del lugar, pues ellas pueden justificar equilibrios específicos que se adaptan a las necesidades del caso concreto.

Lo explico. La primera función es la representación en términos proporcionales, para que el país en sus dimensiones política, partidística, ideológica y programática esté representado.

Ustedes se darán cuenta del tipo de concepto de representación que estoy aplicando, porque no es el concepto de representación sociológica, en el sentido que todos los estratos sociales y grupos sociológicos del país estén representados en el Parlamento. Representación significa, según los clásicos teóricos de la democracia, algo diferente. Se refiere a la voluntad política de la nación, expresada a través de sus representantes, elegidos con base en criterios ideológicos y de confianza personal. Yo también considero que las mujeres tienen que estar representadas en el mínimo o más allá de la cuota de representación femenina que hoy internacionalmente se está estableciendo. Pero más allá de eso, no comulgo con un concepto de representación que se basa en lo sociológico.

Entonces, la primera función es la de la representación. Cuando hay demasiada desproporcionalidad entre las preferencias políticas por un lado y la representación en el Parlamento por el otro, eso muchas veces está considerado como problemático y como elemento de crítica fuerte al sistema electoral.

La segunda función es la de concentración, efectividad, a través de la formación de mayorías estables. Se podría pensar también en la gobernabilidad como función, pero atención, ese sería un concepto de gobernabilidad muy restringido. Yo me adhiero a un concepto de gobernabilidad más amplio que tiene que ver no sólo con la presencia o no de una mayoría institucional para el gobierno en ejercicio, sino con el desempeño del gobierno, para el cual una mayoría institucional puede importar mucho pero que depende además de otras variables, como por ejemplo la capacidad y el sentido de responsabilidad de los gobernantes.

Puedo aceptar, sin embargo, que la formación de mayorías en el Parlamento, la formación de coaliciones, la formación de un apoyo institucional estable al desempeño del gobierno sea un elemento de la gobernabilidad. Y en esto puede influir el sistema electoral, dado que la concentración es una función importante de un sistema electoral.

La tercera función es la participación. Este concepto aquí se entiende no de modo general, pues las elecciones obviamente forman ya un instrumento de participación. El concepto se refiere a la capacidad del elector/la electora de votar no sólo por un partido político, sino de elegir entre personas, de poder entregar un voto personal. Este concepto se refiere al modo de acercar la representación a los votantes. El objetivo es establecer una relación de conocimiento y confianza entre los electores y sus representantes. En Portugal, en el contexto de la reforma electoral que en 1999 trataba de introducir el voto personal, se hablaba de “acercar la democracia a la ciudadanía”. Una linda expresión que da a entender el verdadero significado del concepto de participación como lo usamos aquí. Por lo demás, es un concepto altamente difundido en América Latina en los últimos treinta años. Muchas de las reformas electorales, motivadas por la mala práctica poco transparente de las listas cerradas y bloqueadas, han tomado esa dirección o por lo menos el discurso de reforma ha favorecido formas de voto personal.

Ahora restan dos funciones. La cuarta es la simplicidad o la transparencia del sistema electoral. Es importante que el votante entienda bien la boleta electoral y que sepa más o menos lo que está pasando con su voto. Y la quinta y última función es la legitimidad. Parece ser una función englobalizadora, pues integra a las anteriores. Pero en ocasiones representa un fenómeno adicional, por ejemplo cuando un sistema electoral cumple técnicamente bien con las cuatro funciones ya mencionadas pero se ve deslegitimado en la opinión pública por alguna razón histórica que escapa al análisis técnico-funcional.

He aquí las cinco funciones para el análisis de los sistemas electorales³ que sirven también en el debate sobre la reforma electoral. Tres son muy importantes o las más importantes, dos son adicionales.

Ahora, lo que vale tomar bien en cuenta es que esas funciones no se pueden sumar simplemente, adicionar, acumular, sino que se encuentran en una relación mutua de *trade-off*. Es decir, si una de ellas gana en intensidad puede perder otra en su desempeño. Así, si se aumenta la función de representación de un sistema electoral, se baja al mismo tiempo tal vez la función de concentración y viceversa. O si se equilibran bien las tres primeras funciones —como efectivamente los sistemas electorales combinados tratan de hacerlo— es muy probable que el sistema electoral pueda perder en simplicidad y transparencia y, si esto ocurre, puede perder en legitimidad también. Entonces existe una relación compleja entre las funciones. Es muy importante que el legislador en materia electoral lo tome en cuenta.

7. Sugerencias y observaciones finales

Respecto a las funciones de los sistemas electorales, mi recomendación es de no priorizar ninguna función, alejándose total-

³ Respecto a su fundamentación y utilidad véase también el sexto trabajo de este volumen (N. de la E.).

mente del extremo de reducir las funciones del sistema electoral solamente a una única función. Muchas de las contribuciones al debate van en esa dirección, en todos los países. Mi sugerencia es tomar en cuenta las diferentes funciones mencionadas e intentar un equilibrio entre las primeras tres, respetando el criterio de la sencillez en la medida de lo posible y también el criterio de la legitimidad que no sólo depende de las características y bondades del sistema electoral sino también de la forma en que ha sido introducido, o sea del consenso. Conseguir el consenso de las fuerzas vivas del país es tal vez el mayor respaldo que se puede proveer para que un sistema electoral pueda contribuir a la consolidación de la democracia. Por otra parte, dado que se trata siempre de circunstancias específicas y dado que mi enfoque en el diseño institucional electoral respeta lo contingente, es imperioso tratar de averiguar cuáles de las tres funciones tienen mayor importancia en ese país concreto al cual se dirige la ingeniería política. Esta diligencia se refiere no sólo al espacio sino también al tiempo. Es posible imaginar que dentro de un cierto lapso de tiempo a través del efecto que tiene la institucionalidad misma se puedan producir circunstancias diferentes que permitan balancear las tres funciones vitales nuevamente. Esta idea lleva a otra consecuencia: hay que pensar la tecnología aplicada en sistemas electorales en sentido incrementalista. El sistema electoral no se reforma de una vez para siempre.

Por lo demás, es imposible imaginar un sistema político o una opinión pública que nunca dude de las bondades del sistema electoral vigente. El sistema electoral se encuentra en debate continuo en todos los países. Por cierto hay épocas altas y bajas, se inflama y cede alternativamente el interés por el sistema electoral y su reforma. Nunca se termina definitivamente. Existe incluso una necesidad de retomar el tema de los sistemas electorales de vez en cuando, dado que en ocasiones la opinión pública pierde la memoria en cuanto a las características y a las bondades del sistema vigente. Sin embargo, hay que diferenciar entre situaciones en que el sistema electoral sigue siendo un tema de

discrepancia y conflicto continuo, lo que señala una falta de legitimidad capaz de erosionar el sistema político, y otra, en que ese debate se renueva de vez en cuando, lo que puede resultar positivo, aunque no prospere una reforma, pues así se reafirma el sistema vigente. Comparar este sistema con otro y darse cuenta al final del examen que el propio sistema vigente rinde mejor que el que otros proponen, es un ejercicio que puede llegar a ser muy positivo. Se observa que la gran mayoría de los procesos de diálogo sobre reforma electoral se frustran de alguna manera respecto a los que quieren reformar el sistema, es indicativo no sólo de la inercia que suele reinar entre los políticos, sino también de la tendencia a la reafirmación del sistema electoral vigente como resultado del examen comparativo.

Quisiera terminar con una última observación. En los debates de reforma electoral en América Latina que pude presenciar, parece que las tres diferentes funciones tienen sus propios protagonistas. La función de representación parece ser el centro de atención de los partidos políticos, la función de la participación el de la sociedad civil, de las organizaciones no-gubernamentales y de la opinión pública en general. La función que queda, la de la concentración y efectividad del voto, parece ser el postulado de las organizaciones internacionales como las fundaciones e incluso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), interesados en aumentar la gobernabilidad en América Latina. Sería oportuno que los diferentes grupos den respaldo a las tres funciones, por sobre todo los dos primeros, se abran más a la idea de que los sistemas electorales tienen que cumplir con tres funciones a la vez. En esa dirección va mi sugerencia final.

8. *Síntesis*

Sintetizando lo hasta aquí expuesto, quisiera insistir en la importancia de tener como punto de partida de todo análisis y toda discusión un concepto preciso y claro de sistema electoral. Así,

entendiendo sistema electoral como el modo de expresión de las preferencias electorales a través del voto y su conversión en escaños. Fundamental es, además, considerar adecuadamente el rol del sistema electoral como institución política en contextos políticos. En este sentido, repito, su relevancia es relativa. Si bien las instituciones políticas generan efectos específicos, éstos son limitados en dos sentidos: por un lado, porque existen otros fenómenos con un mayor poder condicionante como variable independiente y, segundo, porque estos efectos no operan aisladamente sino en estrecha interrelación con otros factores, frecuentemente en conexiones circulares.

Para un análisis adecuado de los sistemas electorales y sus efectos es necesario distinguir cuáles son los elementos técnicos que los componen y cuáles de ellos son los que entre los demás se imponen marcando la dirección de los efectos del conjunto. Claro está que los efectos de un sistema electoral dependen de la combinación de variados mecanismos, sin embargo, es innegable que determinados elementos son responsables en mayor medida que otros del efecto final. Y si de efectos se trata, deberá incluirse en el análisis no solamente la causalidad mecánica, sino también la psicológica, por cuanto la lectura que los electores hagan del sistema electoral y su funcionamiento y la estrategia de votación que elijan (voto útil) influyen a su vez en los efectos del sistema.

Con estas herramientas conceptuales puede pasarse —en un nivel intermedio ubicado entre la multiplicidad empírica y la abstracción teórica— a la diferenciación de tipos de sistemas electorales. La formación de tipos permite la reducción de la complejidad existente en la realidad manteniendo una distancia media apta aun para *un análisis histórico-empírico que considere el contexto*.

En relación con el contexto, es imperiosa la realización de un buen diagnóstico. Saber cómo funcionan los sistemas electorales, conocer su efectos y su posible forma de operar en combinación con otros factores no basta. El éxito de una reforma de-

pende también de un buen análisis de la situación, de las necesidades que se busca satisfacer, de los problemas a los que se busca solución. Es aquí donde entran en juego los requisitos que cumplen los sistemas electorales: la representación, la concentración/efectividad, la participación, la simplicidad/transparencia y la legitimidad. Según el diagnóstico que se haga del contexto político del país en cuestión, se optará por la priorización de algunas de ellas dentro de un cierto equilibrio entre estas funciones de los sistemas electorales, sabiendo que es imposible potenciar a un máximo todas a la vez.