



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Perelli, Carina

Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica

Revista de Ciencia Política, vol. 26, núm. 1, 2006, pp. 203-211

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426113>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



REFORMAS A LOS SISTEMAS ELECTORALES: ALGUNAS REFLEXIONES DESDE LA PRÁCTICA

CARINA PERELLI

CARINA PERELLI & ASSOCIATES, ESTADOS UNIDOS

Resumen

La ingeniería electoral es una herramienta técnica que permite diseñar cambios en los sistemas electorales para acompañarlos a la cambiante realidad política de un país. Más allá del diseño, sin embargo, existe la implementación de las reformas y las lecciones que operan dichos sistemas en la práctica y que han dictado a lo largo de los años. Estas reflexiones, que no pretenden ser académicas, rescatan algunos de los aprendizajes realizados por la comunidad electoral en su práctica concreta como un aporte para una reflexión más amplia al debate actual de la reforma electoral en Chile.

Abstract

What we know as electoral engineering is a set of technical tools aimed at the design or reform of electoral systems to better adjust them to the evolving reality of a country. Beyond design, however, there is a vast field composed of the actual practice of implementation of these reforms and the lessons learned from it through time. These pages, written from a practitioner's and not a scholar's point of view, highlight some of the lessons the electoral community learned through concrete experiences of design and reform of electoral systems in conflict areas, and proposes some best practices to contribute to the current debate on electoral reform in Chile.



PALABRAS CLAVE • Conflicto • Postconflicto • Sociedades en transición • Elecciones • Proceso electoral • Ingeniería electoral • Autoridad electoral • Partidos políticos • Gobernabilidad • Ciudadanía

Quien se dedica profesionalmente a la práctica electoral sabe con certeza que en algún momento, casi inevitablemente, van a cruzar su camino iniciativas de lo que en jerga se llama ingeniería electoral.

Los sistemas electorales no son inmutables. Deben acompañar el cambio societal e histórico, las nuevas formas de estructuración de la vida política, la incorporación de nuevos actores, corrientes y procesos. Las modificaciones en el sistema también suelen reflejar evoluciones de la técnica y la tecnología electoral, particularmente provenientes de la integración vertical de tecnologías de información en los procesos electorales, en especial, en las áreas de identificación del elector, sistemas de votación, geografía electoral y distritación, transmisión de resultados y posibilidades de realizar auditorías y verificación de procesos.

La moda tampoco está ajena a estos procesos de reforma: los que peinamos canas en esta profesión hemos visto emerger distinas oleadas de modelos y sistemas supuestamente destinados a mejorar la calidad de la representación sin comprometer la estabilidad, llegándose a veces a un preciosismo en el diseño del sistema electoral que vuelve a este opaco y casi incomprensible para la mayoría del electorado. Asimismo, sería inocente descartar la influencia



CARINA PERELLI

de los vendedores de saberes y tecnologías electorales creando demandas para sus productos y servicios, promoviendo soluciones que, como las proverbiales balas de plata usadas en las novelas contra vampiros y lobisones, resolvían todas las asignaturas pendientes de los defectos de la representación, la incorporación a la ciudadanía y el déficit democrático con sólo apretar un botón o aplicar una fórmula.

Existen razones sustantivas, sin embargo, que justifican esta insistencia universal y permanente, a veces casi obsesiva, de reformar los sistemas electorales.

En cierta medida, el sistema electoral puede ser pensado como un contrato dentro del contrato de convivencia. Se trata del cúmulo de procedimientos y reglas que fijan la manera en la cual la representación será reconocida, ejercida y dotada de legitimidad en una sociedad determinada. El sistema electoral fija los parámetros del juego político y, al estructurar el espacio y las reglas bajo las cuales dicha interacción deberá producirse, contribuye a determinar las formas que los actores políticos adoptan, las interacciones posibles y muchos de los elementos de la dinámica política de un país.

A menudo, en sociedades en transición, particularmente tras un conflicto que destruye las bases aceptadas de la convivencia social, establecer los parámetros del sistema electoral precede a o corre en paralelo con la negociación sobre la constitución y se convierte en un acto fundante del nuevo orden. Piénsese Afganistán, Iraq, Timor Leste, para no citar más que algunos casos en los que he estado implicada directamente. En otros casos, la base misma del conflicto está en el seno del sistema electoral y de las provisiones constitucionales ligadas a este, como sucede en Costa de Marfil, trasladándose la negociación de paz a la negociación del sistema electoral (diálogo que continúa hasta hoy a los tumbos).

Una de las importantes lecciones que hemos aprendido en estas sociedades en transición, emergiendo de conflictos violentos y situaciones traumáticas, en los que a menudo la elección debe convivir con la violencia, es que hay una doble tentación que debe ser enfrentada y resistida. Por un lado, el sistema electoral no debe responder exclusivamente a la coyuntura. Por el otro, la ingeniería electoral no debe ser pensada como una forma de zanjar cuentas con el pasado.

Si hay un rasgo que la política (y la gobernabilidad) comparten con los mercados, es la necesidad de una visión de futuro, un pensar el mediano y el largo plazo, que se traduzca en un marco de reglas de juego claras y estables. No se pueden cambiar las reglas para responder a circunstancias variables y coyunturales, a problemas del momento exclusivamente, si bien la existencia de dichos problemas debe ser reconocida y aquilatada en su justo valor. Legislar para la coyuntura en este campo llevaría a lo que Albert Hirschman llamó en su momento, refiriéndose a las economías latinoamericanas, la hiperinflación de diagnósticos. Según Hirschman, las recetas y planes que emanen de estos diagnósticos nunca llegan a fructificar, porque para que surtan efecto se requiere de tiempo y el cuadro temporal de mediano y largo plazo necesario para que ello ocurra está ausente de las deliberaciones.

Se va entonces de coyuntura en coyuntura, cambiando las normas para que estas se adecuen al momento y resuelvan los escollos del hoy. Si no lo hacen, se entra en una nueva serie de cambios en el marco institucional. Los proyectos inacabados se acumulan como capas geológicas de fracasos, pasando a constituir un parámetro más de los problemas que se intentaba resolver. El



sistema se vuelve lóbil e inestable. Ecuador es quizá un buen ejemplo de este tipo de fenómeno en nuestra América Latina.

En otras palabras, las reglas electorales no son parches a los que se recurre cada vez que el tejido político y social de un país tiene un pinchazo. Piénsese en la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas electorales trae aparejado: adecuación de las máquinas partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relaciones con los electores que no se limitan a formas discursivas distintas de interpelación de nuevas clientelas simbólicas, sino que se traducen también en prácticas concretas de interrelación con el votante y en personales políticos específicos; acompañamiento de los medios de comunicación a las nuevas formas de hacer política y adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, para no citar más que algunos de los cambios más notorios.

Hay ocasiones en las que no existe otro remedio que ajustarse a las circunstancias imperantes y las reglas y procedimientos deben ser adaptados a realidades circunstanciales, aunque ello, en general, ocurre en condiciones extremas, precisamente en sociedades en violenta transición. A menudo, este tipo de práctica tiene efectos imprevistos, por el viejo adagio que a menudo repetimos en misiones electorales difíciles: los otros también juegan.

Así, en Timor Oriental, durante la Consulta Popular de 1999, nos vimos obligados a responder al amedrentamiento de los votantes por parte de las milicias pro autonomía con un procedimiento que permitía al elector inscribirse fuera de su lugar de residencia. En ese entonces, en un medio eminentemente rural, las milicias podían identificar a los votantes pro independencia fácilmente y habían amenazado con represalias si éstos acudían a las urnas. Por ello, y tratándose de un referéndum basado en una circunscripción nacional, se permitió que los votantes pudieran registrarse fuera de su lugar de origen o residencia, allí donde se sintieran seguros, con la sola condición que votaran en el centro en el cual se habían registrado. Obviamente, ello llevó a una mayor concentración de electores pro independencia registrados en aquellos pueblos y villorrios en los cuales ello resultaba menos peligroso, porque mostraban un clima más propicio para esta opción. Fue entonces cuando se activó el principio de *los otros también juegan*.

En su afán por detener la victoria de la opción pro independentista, las milicias arrasaron dichos poblados, generando un importante problema de desplazamiento interno de la población durante el período que va del fin del proceso de empadronamiento al acto comicial. Fue este uno de los muchos efectos no queridos de nuestra intervención y llegamos al día de la elección con desplazados internos que debían volver a las cenizas de sus pueblos para votar en centros comiciales de emergencia, construidos con palmas y ramas, puesto que los artículos del Acuerdo del 5 de mayo de 1999 no nos permitían el cambio de los procedimientos electorales sin el consenso de los países firmantes: Portugal e Indonesia. No hay nada como un proceso electoral violento para enseñar los límites de la solución técnica.

Por otra parte, tampoco se puede usar el sistema electoral para zanjar el pasado. Los legados del pasado son muchos y muy duros en sociedades en transición: tienen que ver no sólo con la memoria de las atrocidades cometidas y la cultura del miedo peculiar a cada sociedad, sino también con la definición del Otro, las formas de hacer política y el recuerdo de las prácticas que imperaron o llevaron a la vorágine de violencia y terror. Dada la naturaleza del sistema



CARINA PERELLI

electoral y la materia de la que se ocupa, la tentación es muy alta para usar la ingeniería con el fin de clausurar otras materias pendientes de la sociedad.

En Afganistán, por ejemplo, la percepción generalizada es que los partidos políticos fueron responsables históricamente de la invasión soviética, por un lado, y de la situación de caos que llevó a la toma del poder por los Talibanes, por el otro. Una de las formas de clausura por las que se optó fue la norma que consagró la ausencia de partidos políticos en las listas electorales en los últimos comicios. Dichas boletas estaban constituidas exclusivamente por candidatos individuales, identificados no sólo por nombre, sino por foto dadas las altas tasas de analfabetismo de la población, llevando a un diseño de boleta más parecido a una guía telefónica que a una papeleta electoral. Más allá del folclorismo del sistema de votación utilizado (y de su costo, pero esa es otra historia), a resultas de dicha regla electoral, el Parlamento afgano está hoy constituido por un agregado de personas, algunas de ellas probablemente muy respetables y respetadas en sus comunidades, sin aparatos partidarios ni máquinas de gestión de la cosa pública que las respalden. Ello favorece precisamente a aquellos candidatos partidarios encubiertos que sí cuentan con estructuras de soporte más elaborado, así como a los señores de la guerra con sus huestes de partidos armados. También permite que el Ejecutivo, que fue votado en otro acto comicial, tenga grandes márgenes de maniobra en algunos temas, pero deba negociar prácticamente en un mano a mano, uno a uno, con los parlamentarios en aquellos tópicos donde el sentir popular y el prejuicio, amén de los propios legados del pasado, son más marcados. En un contexto en el cual la amenaza de la insurgencia talibán es una realidad, y donde los problemas de construcción y extensión de la autoridad del Estado sobre el territorio nacional son omnipresentes, este esquema favorece una situación de ingobernabilidad que arrastra toda posibilidad de modernización y desarrollo.

Otro buen ejemplo del legislar para el ahora y para el ayer lo constituyen algunas de las medidas tomadas en Iraq. Discutir el sistema electoral elegido en Iraq y de las razones que llevaron a su elección escapa a los límites de estas reflexiones. El tema ha sido levantado *ad nauseam*, aunque en forma extremadamente superficial por académicos y periodistas, pese a que la mayoría de los que participamos en el proceso en forma directa nos hemos abstenido de entrar en el debate, vista la situación en el terreno. La historia político-electoral del proceso que va de la ocupación a la recuperación de la soberanía en Iraq está aún por escribirse.

Sin embargo, un par de rasgos del diseño e instrumentación del sistema electoral en Iraq ilustran bien los puntos que quiero levantar en estas reflexiones, razón por la que traigo el tema a colación.

Es de todos sabido que el camino propuesto tras arduas negociaciones que incluyeron no sólo a la Coalición y a los actores iraquíes del Consejo de Gobierno, sino también a Naciones Unidas, y a actores sociales, políticos y religiosos fuera del marco del Consejo de Gobierno (el más visible e importante de los cuales es, sin duda, el Ayatollah Sistani), constaba de una serie de actos comiciales que acompañaban las distintas etapas del proceso de salida. Una primera elección tenía como objeto producir una Asamblea Constituyente y Legislativa, mientras que el Ejecutivo era nombrado por una vasta negociación liderada por Naciones Unidas. Este primer comicio era, en realidad, una triple elección, pues también debía generar autoridades provinciales, así como parlamentarios para la Asamblea Regional del Kurdistán, región autonomizada



desde 1992. La Asamblea Constituyente Nacional debía lograr un texto constitucional de consenso, el cual debía ser ratificado por un referéndum. Un tercer acto comicial debía producir una Asamblea Legislativa permanente.

Al margen de las dificultades inherentes en la organización de tres actos comiciales en un mismo año en una sociedad que emergía de un largo período autoritario, que estaba bajo ocupación extranjera, y que contaba con un movimiento insurgente operando en su suelo, además de una migración de grupos terroristas a su territorio nacional, debe recordarse que Iraq es una sociedad dividida en tres grandes grupos étnicos y sectarios, además de contar con pequeñas minorías religiosas y étnicas dispersas, así como enclaves de comunidades de distinta laya, producto de los movimientos forzados de población y el *gerrymandering* de los límites de las gobernaciones que se produjo durante la época de Saddam Hussein. Agreguemos a ello la ausencia de autoridades electorales –las mismas fueron constituidas y entrenadas mientras se realizaban los preparativos para la primera elección, en el marco comprimido de los seis meses que llevó el proceso, con una fecha límite impuesta por el TAL (Ley de Administración Transitoria) producto de la negociación con los actores sociales liderados por Sistani–, la falta de partidos políticos que operasen dentro del territorio, la fuerte presencia de los partidos del exilio iraquí, la existencia en el pasado del Baath como partido hegemónico y monopólico del régimen y la demanda societal de una salida electoral a la crisis. Me abstengo de mencionar otros factores que complicaban aún más la realización de los comicios y que influyeron en el diseño del sistema electoral, pero no puedo dejar de resaltar la fuerte incidencia de la cultura del miedo y la falta de clausura del pasado como variables mayores en este proceso.

Algunos de los problemas a los que debimos enfrentarnos en el diseño del sistema electoral devienen de estos dos últimos factores y se relacionan precisamente con mi punto de legislar hacia el pasado y el vicio de manejarse con factores de coyuntura.

En primer lugar, se prohibió la participación como candidatos de aquellos ciudadanos que hubieran pertenecido a los cuatro primeros niveles del Partido Baath. Los ciudadanos comprendidos en estas categorías podían presentar su caso frente a una comisión de debaathificación para demostrar su probidad y así poder participar plenamente del proceso. Sin embargo, dados los tiempos electorales, este mecanismo –que estaba, además, en manos de iraquíes de la diáspora con sus propios intereses políticos– nunca funcionó como había sido previsto. Ello generó fuertes fricciones y resistencias particularmente en áreas sunnitas y se constituyó en un factor de potencial chantaje tras la elección. Sus consecuencias se arrastran hasta el presente.

Un segundo ejemplo de las distorsiones introducidas por los vicios de la ingeniería electoral, cuando esta intenta responder a la coyuntura en lugar de legislar hacia el futuro, lo constituye la norma sobre aprobación del referéndum constitucional. Durante las negociaciones por el TAL, los kurdos, que constituyen un 20% de la población aproximadamente, preocupados por mantener su autonomía, impusieron en la mesa de conversaciones una norma por la cual la ratificación del texto constitucional sólo podría producirse en el referéndum, si se cumplía una doble condición: el voto afirmativo a nivel nacional por mayoría simple sólo sería válido de no existir el rechazo del texto en tres o más provincias, siempre y cuando dicho voto negativo alcanzara más de los dos tercios de los votos válidos. Esta cláusula reaseguro atendía al hecho



CARINA PERELLI

que el Kurdistán se extiende, *grosso modo*, sobre el territorio de unas tres provincias incompletas y es demarcado por una Línea Verde cuyos límites precisos son aún sujeto de debate. Por medio de esta norma, los kurdos se habían asegurado en la mesa de negociaciones un virtual poder de voto constitucional.

Sin embargo, en el transcurso del período provisional, los kurdos cristalizaron un pacto de gobernabilidad con la mayoría chiíta, organizada ella misma en una alianza electoral. Este pacto volvía innecesario el poder de voto del proyecto constitucional para los kurdos. Otro fue el actor, sin embargo, que se apropió del mecanismo de voto. En efecto, los sunitas, quienes habían boicoteado la primera elección para el gobierno provisional y que, por ende, habían sido parcialmente excluidos del voto en la Asamblea sobre aspectos sustanciales del proyecto constitucional, también controlan parcial o totalmente tres provincias. Fueron los partidos sunitas, entonces, los que, habiendo evaluado el boicot inicial como un error estratégico, llamaron al voto por no y alcanzaron la mayoría especial de dos tercios en dos provincias. En la tercera, si bien el voto por no fue mayoritario, no se llegó a los dos tercios. Ello, sin embargo, llevó a que la Comisión Electoral con la asistencia de Naciones Unidas debiera auditar los resultados y hacer conteos parciales en aquellos centros de votación en los que había resultados anómalos. La norma sigue vigente y será utilizada en el referéndum sobre las enmiendas constitucionales, de producirse este, dando a las tres comunidades mayoritarias un virtual poder de chantaje y voto mutuo.



Si bien estos son casos extremos de transiciones violentas que no guardan relación con la realidad chilena actual, los traigo a colación, pues su mismo carácter extremo subraya la importancia no menor de este pacto sobre las formas y procedimientos que asume el reparto del poder en una sociedad por la vía de lo que llamamos el sistema electoral. Basta pensar en las largas y a menudo tensas negociaciones de cada meticoloso detalle de un sistema electoral en condiciones extremas de conflicto para determinar cuánto influye la calidad del sistema propuesto en la estabilidad futura, la capacidad de participación y la vitalidad y legitimidad de los actores políticos de una sociedad.



Sin embargo, a lo largo de los años, a fuerza de ensayo y error, hemos aprendido algunas duras lecciones sobre los límites de la ingeniería electoral y los peligros inherentes en su reificación.

Una primera constatación es que el sistema electoral es una herramienta poderosa, pero no mágica. No se puede dar respuesta exclusivamente desde la ingeniería electoral a complejos problemas societales. Un cambio en la fórmula de representación no modificará hábitos acendrados de la ciudadanía ni dará respuesta por sí solo a fenómenos tales como la exclusión, la apatía, la venta del voto como mercancía, la cultura de la negociación cerrada y el diálogo elitista. Tampoco modificará por sí mismo estructuras partidarias cupulares o fenómenos clientelares. La técnica puede mitigar impactos y minimizar distorsiones, pero no se pueden, desde el ejercicio técnico exclusivamente, modificar pautas sociales y políticas firmemente establecidas en secuencias históricas.

Por ello, la primera pregunta que siempre hago cuando se me consulta sobre la reforma de un sistema electoral está dirigida a examinar los motivos por los cuales se quiere cambiar el sistema y las expectativas que se tienen respecto al impacto de dicha modificación. Muchas veces encontramos que las expectativas son desmedidas y que se busca generar impactos en



áreas donde este tipo de ingeniería puede sólo producirlos en forma marginal, si la reforma puramente electoral no viene acompañada de un paquete de medidas en otros ámbitos.

Lo que a veces en broma llamamos la reificación de la ingeniería electoral es el resultado de perder de vista que el sistema electoral es un sistema inserto en otras complejas interrelaciones en una sociedad y que la legitimidad de la representación deviene de fenómenos complejos que interactúan entre sí. Atiende a procedimientos en tanto que proceso técnico-administrativo, pero esos procedimientos tratan con una materia enmarañada y compleja: la realidad socio-política de un país.

A modo de ejemplo, el fenómeno de las cúpulas partidarias, con su monopólico poder en la vida interna de los partidos, no puede ser exclusivamente subsanado por cambios en el sistema electoral. Los partidos políticos son instituciones producto de la historia de un país, de su cultura y de su estructura social. No se puede modernizarlos, democratizarlos internamente, abrir el juego político a otras corrientes sólo con un par de medidas de ingeniería electoral. Estas pueden, a lo sumo, diluir algunas aristas del poder de las cúpulas, pero el efecto será menor si estas no se acompañan con otros mecanismos de reforma y democratización interna de los partidos que incluyan incentivos para la movilización y participación ciudadana. No se revitaliza a los partidos por decreto. Motivar a los ciudadanos para que se reinserten en las estructuras partidarias y las abran a la suma de intereses de la sociedad no es tarea exclusiva (ni prioritaria) de la ingeniería electoral.



Otro buen ejemplo de reificación de la ingeniería electoral son las medidas que intentan combatir la falta de participación de los ciudadanos en los comicios por la vía de modificaciones al sistema electoral. Por supuesto, algunas medidas pueden inflar la tasa de participación, pero, al hacerlo, también pueden generar efectos inesperados y perversos. Piénsese, por ejemplo, en el espinoso mecanismo de la obligatoriedad del voto, particularmente cuando el mecanismo viene acompañado de un paquete de gravosas sanciones para aquéllos que no se presenten a las urnas. Usarlo conlleva un incremento inmediato de la tasa de participación, pero también una alteración del perfil de los votantes. Al incorporar sin más al proceso electoral electores que no valoran el voto, que manifiestan un fuerte desinterés cuando no una enorme desilusión con la actividad política, se desencadena muchas veces un incremento en fenómenos tales como el voto frívolo, la venta del voto, etc. Y mayor tasa de participación no necesariamente implica mayor politización o concientización de la ciudadanía.

Las raíces de la falta de participación electoral suelen hallarse menos en el sistema electoral y más en factores exógenos a este, tales como la evolución histórica de una sociedad, el des prestigio de la política, la exclusión social. Ninguno de estos fenómenos puede ser resuelto por la vía de meras reformas electorales. El aparente desinterés del ciudadano también puede provenir, y este es el caso en muchas sociedades avanzadas, de una pérdida de dramatismo de las elecciones con el correr del tiempo, que llevan a una apatía ciudadana más alta.

En general, las primeras elecciones de sociedades en transición cuentan con altas tasas de participación que van decreciendo con el tiempo, a medida que la situación se estabiliza y los temas a dirimir por la contienda electoral dejan de ser "de vida o muerte" para pasar a ser meros matices de un rango estrecho de soluciones y estilos de gestión. La indiferencia ciudadana, no deseable en principio como bien social, puede constituir un indicador de estabilidad,



CARINA PERELLI

reflejando una percepción por parte del ciudadano de que el país se encuentra en una situación estable y relativamente próspera, que no requiere de su activa movilización ni amerita la molestia que genera el desplazamiento al centro de votación. La despolitización y la abstención constituyen un lujo que sólo ciudadanos de países estables pueden permitirse. Tornar el voto obligatorio, solución tentadora por su simplicidad, puede en este contexto generar más problemas de los que resuelve, al cambiar radicalmente las clientelas y audiencias políticas y sus motivaciones.

Por ello, identificar cuál es el problema que se quiere resolver es un ejercicio central antes de lanzarse a la mar con planes de ingeniería electoral. Aquilatar si el problema proviene de la esfera de lo electoral o si es un emergente de otros ámbitos es capital. En el primer caso, hay correcciones técnicas que se imponen. En el segundo, hay que manejar con cuidado extremo la herramienta técnica para no generar efectos no deseados que, además, no resuelven el problema original. Y no debe desdeñarse el impacto de sosos cambios técnicos en la forma de implementación y gestión de la elección, reformas puntuales y acotadas que producen a menudo *ripple effects* en el sistema. En otras palabras, una cosa es la intencionalidad detrás de la propuesta, otra la realidad de la implementación de las reformas en el sistema.

Otra constatación nacida de la experiencia práctica es que sólo en contadas y muy especiales ocasiones los paquetes de ingeniería electoral se imponen como un todo. En general, una reforma electoral es una reforma negociada, con todo lo que ello implica de concesiones, recortes y cambios. Por ello, cuando la nueva ley electoral es aprobada, el cuidadosamente medido plan original se ha transformado en un *patchwork* de medidas parciales, un guiso con una pizca de esto y una cucharadita de aquello. El problema no es que la reforma total se haya convertido en una reforma acotada; el problema es que, como el sistema electoral es un sistema, las interacciones de los distintos elementos cuentan, y la combinatoria de modificaciones, concesiones y elementos originales del plan produce a menudo efectos inesperados. Por ello, el peso de cada medida propuesta debe ser aquilatado no sólo en términos de su valor en sí mismo, sino también y, por sobre todo, en términos de su impacto en el conjunto. Los frankensteins electorales existen y gozan de buena salud.

Un tercer aprendizaje tiene que ver con los tiempos electorales para la reforma. Esta nunca debe ser apresurada ni cercana a un comicio. Obviamente, cuanto más cercano sea el debate sobre la reforma a una fecha electoral, mayores serán las suspicacias y lloverán las acusaciones de manipulación del sistema para que los actores involucrados logren ventajas. Pero, y ello es quizás aún más relevante, se necesita tiempo para que la sociedad internalice el cambio, las máquinas partidarias se adecuen al mismo; los ciudadanos, tanto candidatos como electores, comprendan las formas de operar bajo las nuevas reglas de juego y ajusten su conducta a las mismas. No importa cuán sofisticada es la clase política de un país: se necesita tiempo para adaptar la forma de operar, para comprender la totalidad de la reforma y su impacto en las nuevas clientelas políticas, así como para entender cómo estas funcionan.

Una parte sustancial de estos tiempos necesarios para una reforma exitosa es el análisis de la misma por parte de la autoridad electoral. Este es uno de los factores a menudo dejados de lado en el debate. Sin embargo, es un paso imprescindible nuevamente por el carácter sistémico del sistema electoral. Aspectos de la reforma pueden chocar con procedimientos técnicos estable-



cidos en otras áreas, impactando factores centrales de la gestión electoral. Porque una de las baterías de preguntas más importantes que existen en un ejercicio electoral es siempre la de la práctica de su implementación. ¿Esta reforma es viable y factible en la práctica? ¿Qué se requiere para que los participantes en el acto comicial entiendan cómo se juega el partido bajo nuevas reglas? ¿Qué recursos se necesitan tanto humanos como financieros para llevarla adelante? ¿Qué otros aspectos deben ser tomados en cuenta a la hora de implementar la reforma para que esta funcione de acuerdo a la intención del legislador? ¿Qué resonancia tiene la reforma en la ciudadanía y cuán alto está este tema en su lista de prioridades?

Un debate sobre reformas electorales es siempre más que un mero debate sobre técnica electoral. Es valioso en sí mismo, en la medida en que lo que se discute es más que una colección de mecanismos abstrusos de tipo procedural que parecen bizantinos a la mayoría de los mortales. En definitiva, cuando se discute de ingeniería electoral se está hablando de la sociedad real y la soñada, de la incorporación a la ciudadanía de masas de votantes, de la profundización de la democracia. Lanzar el debate implica, entre otras cosas, abrir las puertas a nuevas clientelas e identidades simbólicas, hasta entonces subsumidas en la masa amorfa del electorado. Pero para que el debate se vuelva real y, por ende, socialmente útil, debe ser abierto a la ciudadanía en términos comprensibles, que permitan la participación del ciudadano de a pie. *Nadie se enamora de una curva de crecimiento*, gritaban los manifestantes del Mayo 68 francés, pero todos vibramos con los efectos de la curva de crecimiento en nuestras vidas cotidianas. Nadie –a no ser un experto electoral– entrará en apasionado debate sobre los méritos relativos de las fórmulas matemáticas de reparto de escaños, pero todos están implicados en las consecuencias de las mismas en el juego político. Por ello, quizás la tarea más difícil no sea determinar el sistema ideal de representación de un país: la real asignatura pendiente es hacer entrar al *popolo minuto* en este diálogo.

Carina Perelli es socióloga y politóloga. Fue directora de la División de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas (UNEA). Tuvo a su cargo numerosas misiones de negociación, evaluación y diseño y planeamiento de procesos electorales en diversas áreas y países del mundo, incluidos Timor Oriental, Afganistán, Palestina e Irak, entre otros. Previamente, fue subdirectora y principal asesora técnica de la División de Desarrollo Administrativo y Gobierno en el Departamento de Políticas de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Nueva York. Actualmente trabaja en su propia consultora Perelli & Associates, Estados Unidos.
(E-mail: perelli57@yahoo.com)