

La política detrás de las reformas electorales: una propuesta metodológica para estudiar los procesos de reforma electoral en democracias consolidadas*

Ernesto Ramos Mega**

En México, las reformas electorales son comunes. Son un tema de discusión constante no sólo al interior del Congreso general y los de las entidades federativas, sino también en los medios de comunicación y la academia. Cuando no se discute un nuevo proceso de reforma, se debate sobre los errores y faltantes de las anteriores, o bien se hacen propuestas al por mayor sobre qué debería cambiar en nuestra legislación electoral para que el país funcione mejor.

Este proceso de constante discusión de reformas no es exclusivo del caso mexicano. Otras democracias nuevas también pasan por procesos similares. El nuestro no es un caso extraordinario. Las reformas electorales son comunes en democracias recientes, ya sea porque se está construyendo el marco institucional, o bien porque se quiere compensar cierta inestabilidad del sistema político (p. 5).

Otro dato a destacar. No sólo discutimos sobre reformas electorales constantemente, sino que cuando lo hacemos abarcamos muchos temas. Ponemos todo en la mesa de discusión: campañas, autoridades, financiamiento, tamaño del Congreso, reelección, organización de las elecciones, periodicidad, sistema electoral, democracia interna de los partidos, etcétera.

* Renwick, Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

** Jefe de la Unidad de Capacitación en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

Queda claro que las reformas electorales son un tema de discusión siempre vigente en el país, pero lo que se discute poco es cómo se llevan a cabo esas reformas electorales. ¿Quiénes deciden hacia dónde deben conducirse las leyes electorales? ¿Qué actores influyen en el proceso de generación de reformas electorales? Además de los legisladores, ¿intervienen otros actores? Y si lo hacen, ¿cuál es su grado de influencia? ¿Cuáles son los objetivos o valores detrás de las reformas electorales? Estas preguntas no son objeto de estudio de los académicos en México, tal vez porque las respuestas parecen evidentes: son los partidos los que controlan los procesos de reforma electoral y el resultado final depende de la correlación de fuerzas que tienen en el Congreso. El presidente de la República tiene capacidad de veto, así que también debe influir en alguna medida.

Sin embargo, Alan Renwick, académico de la Universidad de Reading, especializado en política comparada, considera importante responder estas preguntas en los casos que él estudia, los cuales, vale destacar, son muy distintos al caso mexicano.

Como las legislaciones electorales abarcan muchos temas, Renwick acota su objeto de estudio a las reformas importantes sobre los sistemas electorales entendidos en sentido estricto, es decir, las fórmulas de conversión de votos en escaños. Los sistemas electorales son elementos fundamentales en las leyes electorales porque deciden la distribución de asientos en un congreso y, por lo tanto, el poder que cada fuerza política puede detentar. Con una misma votación, un partido puede obtener una diferencia significativa de legisladores en el parlamento, dependiendo del diseño específico del sistema electoral que se aplique y del tamaño de las circunscripciones donde se eligen.

A diferencia de lo observado en democracias nuevas, en democracias consolidadas las reformas relevantes a los sistemas electorales son muy pocas. De la década de los 80 hasta el momento, sólo se han presentado seis episodios de reformas a los sistemas electorales. Dichas reformas se han dado en cuatro países (pp. 5 y 6): Francia, Italia, Japón y Nueva

Zelanda. A partir de la observación de esta evidencia empírica, Renwick dio inicio a su investigación.

Ahora, ¿por qué no son frecuentes las reformas a los sistemas electorales en las democracias consolidadas? Renwick dice que los políticos son los que controlan los sistemas electorales, y aquellos que pueden cambiarlo son generalmente los que se benefician del sistema electoral vigente, por lo que tienen grandes incentivos para mantener el *status quo*. De este hecho se derivan dos rutas para las reformas a los sistemas electorales: 1) los políticos en el poder deciden que quieren una reforma, o 2) esos políticos pierden control sobre el proceso de decisiones (p. 10). Esta clasificación forma parte esencial del proceso de investigación que desarrolla en su libro.

Después de identificar su objeto de estudio y los casos a analizar, Renwick explica su metodología de investigación. Dado que sus casos son pocos, decide utilizar un enfoque cualitativo con un conjunto de variables relativamente amplio. De manera que la comparación de las distintas variables podría ayudar a explicar por qué en los seis casos distintos, con contextos diferentes, se decidió reformar los sistemas electorales prevalecientes.

Para analizar los casos, Renwick diseña un enfoque metodológico propio, puesto que los dos enfoques existentes en la ciencia política moderna no alcanzan para explicar los seis casos. Asegura que el enfoque “maximización del poder” (defendido principalmente por Kenneth Benoit), ayuda a explicar los casos Francia 1985 y 1986 e Italia 2005. Este enfoque defiende la idea de que los políticos controlan el proceso de reforma electoral, y eligen el sistema electoral que les otorgue más posibilidades de fortalecer su poder.

Por otra parte, el enfoque “factores inherentes y contingentes” (desarrollado por Matthew Soberg Shugart y Martin Wattenberg), explica los casos Francia 1985, Italia 1993, Nueva Zelanda 1993 y Japón 1994. Este enfoque considera un número de actores amplio (desde ciudadanos comunes hasta políticos de la élite gobernante) y explica las reformas electorales como consecuencia de una combinación de factores inherentes al sistema elec-

toral (que debe tener un diseño “extremo” para los partidos) y de factores contingentes (en determinado momento el sistema electoral presenta una falla sistémica que genera crisis).

La limitante de los dos enfoques prevalecientes es que ninguno por sí solo puede explicar los seis casos identificados. Por lo tanto, Renwick propone analizar las reformas electorales en democracias estables a partir de su clasificación en dos tipos: 1) imposición de la élite mayoritaria, y 2) interacción entre la élite y las masas (de ciudadanos). El autor afirma que ambas formas de reforma electoral se han presentado de manera equilibrada en los seis casos que estudia.

Las reformas electorales impuestas por la élite gobernante pueden tener un sentido “eficiente” o “redistributivo”. Los sistemas electorales eficientes mejoran las condiciones de todos (o casi todos) los grupos en una sociedad. Los redistributivos mejoran las condiciones de un grupo a expensas de otro u otros (p. 11).

Por otro lado, cuando los políticos pierden el control sobre las modificaciones a los sistemas electorales, el proceso de reformas puede ser dominado por tres tipos de actores: jueces, actores externos y ciudadanos. Los jueces pueden modificar las reglas a partir de sus decisiones, ya sea con jurisprudencia o al anular leyes por considerarlas inconstitucionales (Estados Unidos y Alemania son ejemplos destacados). Los actores externos pueden ser otros países u organizaciones que imponen sus ideas a los políticos locales. Por último, los ciudadanos pueden modificar las reglas a través de referéndums, como ha pasado en Suiza y en algunos estados de los Estados Unidos (Illinois y Oregon) (pp. 13-16). Pero también a través de grupos de presión, académicos, o ciudadanos comunes, que influyen sobre las decisiones de los políticos y la élite gobernante, específicamente sobre su legitimidad al tomar decisiones y sobre su posibilidad de reelección.

Al momento de analizar detalladamente las reformas electorales en los cuatro países que estudia, Renwick adapta el marco teórico de la elección racio-

nal para explicar el comportamiento de los actores políticos y ciudadanos, con base en las preferencias e incentivos que motivan su toma de decisiones.

Para el futuro, Renwick se aventura a predecir que las reformas derivadas de la interacción entre las élites y las masas van a volverse más frecuentes. Tal es el desarrollo político de los grupos ciudadanos que percibe en las democracias consolidadas, los cuales se están haciendo de las herramientas para influir en las leyes electorales de manera que en su diseño predomine el interés público. Por supuesto, su predicción es teórica, porque hasta el momento no hay evidencia empírica suficiente para afirmar esa tendencia.

El mérito del libro de Renwick es doble. En primer lugar aporta al conocimiento en materia electoral al explicar los procedimientos y motivaciones de las reformas a los sistemas electorales en democracias consolidadas. Nos explica que en no pocas ocasiones los políticos pierden control sobre los resultados de las reformas, lo cual pareciera ser contraintuitivo. Su investigación nos muestra que en determinadas circunstancias los ciudadanos sí pueden jugar un papel determinante al momento de definir un modelo de sistema electoral.

El segundo mérito del libro es su carácter didáctico. Renwick se toma el espacio suficiente para explicar paso a paso los detalles de su investigación: la observación empírica de un evento político, la definición de sus preguntas de investigación, sus hipótesis y la metodología empleada a detalle. Explica los métodos que se han utilizado antes, por qué sirven para explicar uno u otro caso pero no los seis que él observó, y cómo construye un método específico que ayude a comprender los casos estudiados. La claridad de la redacción y el lenguaje directo permiten que el lector se acerque más al trabajo del autor. Vale la pena destacar particularmente este aspecto porque Renwick expone a detalle su investigación al escrutinio de sus pares. Con esto satisface uno de los requisitos fundamentales de la investigación científica: que pueda ser replicable por otro investigador para comprobar sus resultados.