

I. INTRODUCCIÓN

LAS REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA: UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGLAS DE JUEGO

Flavia FREIDENBERG

SUMARIO: I. Introducción. El déficit de representación, los dilemas democráticos y la respuesta de cambio normativo. II. Las reformas electorales como procesos estratégicos de cambio. III. El origen de las reformas, los diagnósticos y el papel de los actores críticos en América Latina. IV. Estructura de la obra. V. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN: EL DÉFICIT DE REPRESENTACIÓN, LOS DILEMAS DEMOCRÁTICOS Y LA RESPUESTA DE CAMBIO NORMATIVO¹

Los esfuerzos por construir sociedades más igualitarias han encontrado en las reformas a las reglas de juego en materia político-electoral, plasmadas en las leyes o en la Constitución, una herramienta para transformar las condiciones en las que se accede y/o ejerce el poder y se hacen cada vez más profesionales y competitivas las elecciones en los países de América Latina. Desde los movimientos sociales, las élites políticas, el movimiento amplio de mujeres, las personas defensoras de los derechos de la diversidad e incluso desde las agencias de cooperación y organismos gubernamentales de carácter internacional se han impulsado ideas y propuestas para transformar las condiciones de equidad en la competencia, garantizar el pluralismo y las li-

¹ Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por Flavia Freidenberg y adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (Clave del proyecto: IN301020). Este estudio forma parte de los productos de investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

bertades, incluir a grupos que han estado históricamente subrepresentados en las instituciones, mejorar la profesionalización de la gobernanza electoral, atender las condiciones de gobernabilidad y fortalecer la autonomía de los árbitros electorales.

Al mismo tiempo, muchas veces, las reformas no han respondido sólo a intentos de ampliación de derechos, condiciones de equidad o una mayor democratización de la competencia política, sino que, más bien, han sido resultado de una puja constante por parte de las élites políticas por controlar las reglas de juego y maximizar los beneficios que la implementación que éstas pueden tener para sus expectativas de poder. Las demandas de cambios en el modo en que se organizan las elecciones, se cuentan los votos, se financian las campañas o las presiones por el uso de determinadas fórmulas de asignación de escaños esconden creencias respecto a que esas reglas condicionan los comportamientos de los individuos y pueden suponer ventajas a grupos específicos. En ese sentido, las élites políticas pueden buscar cambiar constantemente los incentivos que provienen de esas reglas acomodando el escenario de juego estratégico a sus preferencias e intereses (Geddes, 1991), ya sea para beneficiarse en sus metas, para mejorar el funcionamiento de la democracia o, incluso, para ambas.

Como la literatura comparada ha consensuado, cualquier reforma electoral supone un cambio en alguno de los elementos centrales del sistema electoral, tanto en su definición minimalista y estricta como en otras dimensiones que afectan la competencia política e incluye atributos técnicos o menores (Leyenaar y Hazan, 2011; Freidenberg y Došek, 2016b). Desde esta perspectiva, los cambios en las reglas electorales no necesariamente indican inestabilidad institucional, sino que pueden suponer una respuesta a las demandas de garantizar el cumplimiento de los principios y valores democráticos, la ampliación de los derechos políticos y electorales, mejores condiciones para la representatividad y mayores niveles de legitimidad del sistema político (Freidenberg y Došek, 2016b; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a).

El hecho de que se lleven a cabo reformas a las reglas formales supone una creencia de que esas reglas tienen poder (o implican poder) y de que cambiarlas supone desanudar acuerdos y compromisos respecto a lo que se acordó previamente (o alguien con la fuerza mayoritaria necesaria impuso) para la convivencia política. Esas reglas formales, es decir, las normas y procedimientos que regulan el funcionamiento político tienen capacidad para restringir, condicionar y facilitar el comportamiento de los individuos (North, 1990: 3-4). A diferencia de las informales, éstas se encuentran escri-

tas en los documentos que tienen validez legal, otorgan legitimidad al sistema y suelen ser respetadas por los actores o empleadas estratégicamente para perjudicar al adversario político.

Las dirigencias partidistas suelen pensar que cada conflicto se puede solucionar con un remedio institucional. O, dicho de manera coloquial, a cada problema le piensan una reforma. La experiencia comparada da cuenta de muchos ejemplos donde las élites políticas, ya sea en el gobierno o en la oposición, creen que, más que cambiar sus propios valores, sus decisiones o sus comportamientos necesitan modificar una ley o crear una nueva norma escrita, aunque luego ni ellos mismos respeten los cambios introducidos al sistema electoral o a las reglas de juego.

En ocasiones, es verdad que las reformas aprobadas solucionan los problemas que se esperaba resolver e incluso generan cambios positivos en términos de inclusión, gobernabilidad o eficiencia de las instituciones. En otras, determinadas reformas, al no contar con buenos diagnósticos, con la rutinización y el aprendizaje de su funcionamiento, suelen atender problemas con medidas que no resuelven eso que quieren cambiar o, incluso, generan nuevos problemas que no se habían previsto. La escasa mirada a lo que ocurre en otros países suele ser una constante en los sistemas políticos. Se impulsan supuestas recetas propias sin tener en cuenta cómo se han resuelto en otros contextos problemas similares.

Durante las últimas cuatro décadas, América Latina se ha caracterizado por un intenso activismo reformista, lo que la ha convertido en un estupendo laboratorio para evaluar los procesos de cambio institucional, las dimensiones del sistema y la gobernanza electoral más reformadas, las motivaciones que los impulsan y sus consecuencias sobre el funcionamiento del sistema político (Freidenberg *et al.*, 2020; Freidenberg y Došek, 2016b; Casas-Zamora, 2016: 17). Este activismo reformista se ha dado desde los procesos de redemocratización originados en la década de 1980, a raíz de los problemas técnicos y administrativos en la organización de las elecciones; la profesionalización y autonomía de las autoridades electorales (Zovatto, 2018); las dificultades de gobernabilidad (Alarcón Olguín, en este libro; Casas-Zamora, 2016; Zovatto y Orozco Henríquez, 2008; Nohlen, 1993) y la desigualdad de acceso de diversos sectores y grupos sociales a las instituciones democráticas (Bareiro, en esta obra).

Las investigaciones realizadas evidencian que entre 1977 y 2019 se aprobaron al menos 239 reformas electorales en 18 países de América Latina (Freidenberg *et al.*, 2020); sin embargo, no todos los países latinoamericanos han realizado el mismo número de reformas durante el periodo,

lo que permite clasificar los casos en hiperactivos (Ecuador, Perú, México, Rep. Dominicana), moderados (Argentina, Bolivia, Panamá, Costa Rica, Brasil, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Venezuela, Colombia) y pasivos (Uruguay, Paraguay) (Freidenberg y Došek, 2016a).

El intenso activismo reformista de las élites latinoamericanas (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019b, Freidenberg y Došek, 2016b) se distancia de las democracias europeas, que han sido renuentes a modificar sus reglas de juego, y desafía el supuesto de estabilidad institucional que la literatura especializada sugiere para la consolidación democrática (Lijphart, 1995; Norris, 2011). Los cambios en las reglas han sido en diferentes dimensiones del sistema electoral (Freidenberg *et al.*, 2020), generando avances en algunas dimensiones, pero, también, provocando sentidos contradictorios en la orientación de las reformas en un país de un momento a otro. Un ejemplo en ese sentido es la reforma de la fórmula de asignación de escaños a nivel legislativo en Ecuador, que se ha cambiado más de ocho veces desde 1978. Estos cambios constantes no facilitan el aprendizaje de las reglas ni tampoco la evaluación respecto a sus efectos. Como sostiene Casas-Zamora (2016), “hay que darles tiempo a las reformas” para que se genere cierto aprendizaje institucional por parte de las élites, de las instituciones y de la ciudadanía.

La discusión sobre cuáles son las mejores reglas y cuáles los sistemas electorales más eficientes, gobernables y representativos (Freidenberg y Uribe, 2019b; Marengo, 2009; Negretto, 2009; Nohlen, 1993) han cruzado la dinámica de los sistemas políticos latinoamericanos, en los que se ha empleado el cambio de reglas electorales y políticas como una respuesta a los problemas de funcionamiento de la democracia. Los procesos de cambio cristalizan las preferencias de los actores y visualizan las ideas de aquellos que impulsan las reformas, lo que no es una cuestión menor. Las reglas plasman valores e ideas de los hacedores de esas reglas; de ahí que importa quién y cómo participa en dicho proceso.

La ciudadanía puede promover las reformas en contextos de descontento y desconfianza hacia las instituciones políticas. Para ello, la ciudadanía puede hacer uso de mecanismos de democracia directa, como el referendo, o ejercer presión mediante la movilización colectiva en las calles (Renwick, 2010). Asimismo, los grupos de presión y los medios de comunicación también pueden influenciar algún cambio en las reglas de juego electoral (Leyenaar y Hazan, 2011). Más allá de estas situaciones específicas, las dirigencias políticas no suelen perder el control del proceso de cambio institucional, por lo que las reformas —en este ámbito— son resultado de la interacción entre

las élites, por un lado, y de la ciudadanía, los grupos de presión, los medios de comunicación o la opinión pública, por otro (Renwick, 2010). Estas reformas iniciadas “desde abajo” pueden tener éxito a pesar de ir contra los intereses de las élites políticas (Leyenaar y Hazan, 2011; Norris, 2011).

A pesar de esta posibilidad y aun cuando cada vez se discute más sobre la necesidad analítica de evaluar la participación de la ciudadanía en las diferentes fases de un proceso de reforma electoral, éstas son más bien excepciones que una constante, al menos en las experiencias latinoamericanas, en las que tradicionalmente la ciudadanía ha estado ausente de las discusiones reformistas. Una buena reforma requiere, por tanto, buenos diagnósticos, evaluación comparada y participación plural de grupos, individuos y sectores en sus diferentes fases. Y todos estos elementos son los que las reformas no suelen tener.

El conjunto de textos que integran esta obra explora, desde diversas aristas, los procesos de reformas electorales, sus causas y sus consecuencias, y este capítulo inicial está organizado en cuatro secciones, que buscan sistematizar y discutir una serie de supuestos que son necesarios para comprender los procesos reformistas. La primera sección es una discusión teórica que revisa conceptos y discusiones clave sobre lo que suponen los procesos de reformas como procesos estratégicos. La segunda sección plantea diversas dimensiones que deben evaluarse cuando se estudian esos procesos estratégicos, tomando en cuenta ejemplos concretos de América Latina; en la tercera sección se llama la atención sobre la relevancia de evaluar qué, quién y para qué debe en cualquier proceso de reforma y, al final, en la última sección, se describe la estructura de esta obra y se identifican los principales aportes y argumentos que aporta el conjunto de capítulos realizados por investigadores e investigadoras de diversos países de la región, lo cual permite avanzar en el conocimiento de las reformas electorales en perspectiva comparada.

II. LAS REFORMAS ELECTORALES COMO PROCESOS ESTRATÉGICOS DE CAMBIO

Los procesos de reforma electoral son procesos estratégicos (García Díez, 2006; Boix, 1999: 604) que buscan cambiar los sistemas electorales, es decir, las reglas y mecanismos institucionales que establecen el modo en que se asignan los escaños o se distribuyen las cuotas de poder y también otros elementos que, sin ser estrictamente las reglas del sistema electoral, afectan de manera directa la competencia política (como los registros de candidaturas o

el financiamiento de las campañas) y el funcionamiento de las instituciones democráticas.² Estas reglas condicionan los comportamientos de los actores que participan en el juego político, porque les indica lo que pueden y no pueden hacer cuando quieren competir (Freidenberg *et al.*, 2020), y marcan una serie de incentivos que ayudan a los actores a tomar decisiones respecto a lo que les beneficia y perjudica con relación a esas reglas (Boix, 1999: 604).

Si bien la democracia es un régimen político caracterizado por la certidumbre en las reglas y la incertidumbre en los resultados (Przeworski, 2019), esto no ha impedido que, en diferentes coyunturas y contextos, los países de América Latina hayan experimentado procesos de cambio de sus reglas de juego para intentar mejorar el funcionamiento de las democracias o, por el contrario, buscando maximizar las preferencias de sus élites partidistas. Cambiar las reglas formales permite a las élites —cuando pueden hacerlo—, acomodar el escenario de juego estratégico a sus preferencias e intereses (Nohlen, 1981: 141; Norris, 2011: 531) y, con ello, alterar la distribución del poder (Boix, 1999: 609).³

Esos procesos ponen en evidencia el modo en que los que controlan el poder pueden proteger sus intereses (Benoit, 2004: 373) o, por el contrario, dan cuenta de las demandas de representación de quienes no están incluidos en la competencia por la representación política (Celis *et al.*, 2011: 524-525) y con su presión buscan ampliar el marco de derechos y obligaciones vigentes en el sistema político. Como sostiene Benoit (2007: 364), la idea neoinstitucionalista de la interacción mutua entre actores políticos e instituciones electorales es uno de los grandes consensos de la literatura comparada: los partidos se adaptan a los incentivos estratégicos presentados por las leyes electorales, pero, al mismo tiempo, pueden modificar y adaptar los marcos institucionales que los condicionan.

A pesar de lo que ciertos sectores conservadores han defendido durante mucho tiempo, los sistemas electorales pueden cambiar a través de una variedad de dinámicas, involucrando actores, motivaciones y resultados muy diferentes (Leyenaar y Hazan, 2011). Si se quiere comprender por qué los sistemas electorales cambian (o, en su caso, permanecen inalterables), re-

² Las dimensiones más importantes del sistema electoral son: el principio de representación, la fórmula electoral, la magnitud de los distritos, el umbral electoral y el tamaño de las cámaras legislativas (Lijphart, 1995; Nohlen, 2004). La discusión académica concibe estos componentes como el “corazón del sistema electoral” (Lijphart, 1995) o su definición en “sentido estricto” (Nohlen, 1993; 2004).

³ Desde una definición operativa se define el “sistema electoral” como las reglas que permiten convertir votos en escaños o puestos de poder (Norris, 1995: 3) y que definen ganadores y perdedores (Bowler y Donovan, 2012: 56).

sulta clave estudiar quién tiene poder para influir sobre ellos, cuáles son las coyunturas críticas que facilitan el consenso necesario para que se impulsen acuerdos que modifiquen las reglas y qué patrones son más probables de darse respecto a la selección de unos sistemas sobre otros.

Cualquier evaluación de dichos procesos de reformas deben realizarse tomando en cuenta cinco supuestos: *a)* que las reglas importan, ya que condicionan o restringen los comportamientos individuales; *b)* que las reglas reflejan las expectativas y las preferencias de los actores, pero no siempre generan los mismos efectos en contextos diversos; *c)* que las élites tienden, por lo general, a ser conservadoras y, por tanto, esperan que los sistemas electorales también sean estables y resistentes al cambio, al menos en la mayoría de las democracias estables; *d)* pero que algunas dirigencias políticas buscan impulsar cambios en las reglas porque creen que los sistemas vigentes las perjudican y, por tanto, fomentan reformas como parte de juegos estratégicos que buscan alterar la distribución del poder.⁴

Un proceso de reforma resulta exitoso entonces cuando cumple con ciertos requisitos estratégicos (analíticos, políticos y técnicos). Primero, los requisitos analíticos que tienen que ver con el diagnóstico o problema que describe las fallas del sistema electoral vigente y la evaluación de los efectos de esas reglas sobre la competencia, la gobernanza o la representación (Nohlen, 1993). Segundo, los requisitos políticos que aluden al consenso dado entre las élites sobre la necesidad y los objetivos de la reforma, que resultan claves para dotar de legitimidad a los procesos. Y, tercero, los requisitos técnicos que están relacionados con los mecanismos para modificar el sistema electoral, la manera en que se procesan las diferencias entre los actores y la búsqueda de información sobre los posibles efectos del cambio sobre diversas dimensiones del sistema político (Nohlen, 1993: 38-39). No hay reforma electoral exitosa si no se basa en ciertas pautas consensuadas entre los actores. Siempre es necesario una serie de compromisos mínimos entre gobierno y oposición (o entre diversos actores de la oposición) para que la reforma resulte eficiente. También se requiere cierta base de legitimidad social que nutra de estabilidad a la reforma y la inocule de futuras exigencias reformistas.

El ritmo del cambio de las reglas puede incidir —al menos teóricamente— sobre las instituciones en dos sentidos normativos: *a)* las fortalecen o *b)*

⁴ En ese sentido, cualquier evaluación de una reforma debe considerar diferentes estrategias metodológicas que deben incluir: *a)* evaluar las intenciones de los actores; *b)* evaluar las motivaciones que están en la ley; *c)* evaluar las consecuencias de lo que se aprobó (en relación a si produce un sistema político más representativo; elecciones más competitivas y/o confiables o posibles problemas de coordinación e implementación de las normas).

las desinstitucionalizan. Las reformas no necesariamente construyen siempre partidos más fuertes, sistemas de partidos más institucionalizados o mejores vínculos élites-ciudadanía, como sería de esperar para el fortalecimiento de la democracia. Es más: las reformas no necesariamente suponen avances unidireccionales; muchas veces implican avances y retrocesos. La incontinenia reformista que han experimentado algunos países de América Latina, como Ecuador, Perú o México, ha generado un carrusel de incentivos que no consiguen estabilizarse ni dar certezas respecto a los comportamientos políticos (Freidenberg y Došek, 2016b). Por ejemplo, las reformas orientadas a la flexibilización de la estructura de voto —desde las listas cerradas y bloqueadas hasta el voto preferencial—, como las que se llevaron a cabo en Ecuador o Perú, no resolvieron su objetivo de mejorar el vínculo entre representantes y representados. Por el contrario, debilitaron los incentivos para mantener la lealtad y la disciplina partidista, incrementaron el costo financiero de las campañas y el clientelismo y debilitaron a las organizaciones de partidos (Gilas, en esta obra).

Los procesos de reformas pueden enfrentar contrarreformas que pueden suponer avances respecto a los cambios que se han aprobado (ya sea porque son impopulares o porque los efectos que han tenido sobre otras dimensiones son contrarios a las expectativas que se tenían respecto a dicho proceso) y también pueden suponer retrocesos en términos de institucionalización democrática. Asimismo, las reformas pueden pasar por un proceso de difusión. Es decir, si los contenidos de las reformas son resultado de un “efecto contagio” de ideas que viajan de un contexto a otro (Picado, en esta obra; Romero Balvillán, 2016; Weyland, 2011) y, por tanto, los países asumen reformas similares en momentos específicos del tiempo (“olas de cambio”) o, en su caso, los contenidos de esas reformas responden a evaluaciones parroquialistas de los dirigentes que las impulsan y/o aprueban, independientemente de las reformas promovidas por otros países o las agencias de cooperación, quienes incluso alertan a las dirigencias locales respecto a que eso que quieren cambiar ha demostrado que no funciona en otros contextos.

III. EL ORIGEN DE LAS REFORMAS, LOS DIAGNÓSTICOS EL PAPEL DE LOS ACTORES CRÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

A pesar de que los procesos de reforma electoral son moneda común en algunos países de América Latina y uno de los contextos más activos en esta

materia, como se ha evidenciado en diversas investigaciones previas (Freidenberg *et al.*, 2020; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a; 2019b; Freidenberg y Došek, 2016b), el estudio del origen de las reformas es uno de los campos menos estudiados en la región y en perspectiva comparada (Benoit, 2007: 364).

La literatura comparada (Benoit, 2007: 364) sostiene que pueden encontrarse al menos cuatro tipos de actores que desempeñen papeles importantes en la toma de decisiones en los procesos de reforma electoral: los políticos, ya sea sólo los partidos con representación legislativa o todos los actores partidistas, más allá de su fuerza electoral; la ciudadanía, a través de organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil; la justicia electoral (e incluso las autoridades administrativas) y actores externos (como agencias de cooperación u organizaciones gubernamentales internacionales).

El grado en que estos actores están realmente involucrados en procesos de reforma particulares varía ampliamente y pueden distinguirse inicialmente entre aquellos casos en los que un conjunto de actores puede imponer reformas y otros en los que al menos dos tipos de actores (por ejemplo, gobierno vs. oposición) interactúan para generar resultados (Renwick, 2010), lo que evidencia que el origen de un proceso de reformas puede provenir de actores diversos y que incluso un mismo actor puede tener posiciones diferentes sobre la orientación de una reforma en momentos distintos de un mismo sistema político.

En algunos casos, los procesos de reforma pueden ser promocionados por coaliciones gobernantes de manera unitaria o, en otros casos, estar acompañadas por partidos de la oposición, por sectores de la academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos electorales o por las instituciones jurisdiccionales. Los cambios pueden darse por dos mecanismos. Primero, por “imposición de la élite mayoritaria dominante al resto de las élites”; esto es, cuando un sector político mayoritario considera que puede sacar provecho de la reforma electoral en sí misma. Segundo, a través de un “acuerdo” (por consenso entre las élites), que se da bajo determinadas circunstancias: una crisis de representación o de legitimidad que amenaza la estabilidad del sistema político; cuando los políticos presumen que modificar el sistema electoral puede maximizar su poder o cuando hay incertidumbre extrema con respecto a los resultados electorales futuros.

Las experiencias en América Latina han sido diversas. La mayoría de las reformas fueron realizadas por coaliciones partidistas que buscaban satisfacer intereses diversos y que estaban lideradas por al menos dos partidos con objetivos reformistas contrapuestos (Negretto, 2010: 199). Algunos procesos fue-

ron impulsados por las élites políticas partidistas (como la de México 2013/2014);⁵ otras por la sociedad civil, con apoyo de la cooperación internacional (como en Colombia 2014), y algunas, más sensibles, fueron adoptadas por los órganos constitucionales y/o judiciales (como en Costa Rica 2008 o El Salvador 2013). Las fuentes endógenas de las reformas tienen a los partidos políticos que hacen parte del poder legislativo sus principales protagonistas (como, por ejemplo, en Guatemala 2016 o República Dominicana 2015). Sin embargo, también es posible identificar la presencia de otras fuentes de reforma como el partido en el gobierno desde el poder ejecutivo (como en Chile 2015, Colombia 2016/2018, Ecuador 2015 y 2018, Perú 2019, entre otros) o el órgano electoral (como en Honduras 2012/2016 o Venezuela 2015) (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a).

Los procesos de negociación también pueden ser resultado de experiencias políticas por fuera del Congreso (como en Guatemala o en México 2013/2014); como fruto de un diálogo nacional entre los diversos actores partidistas y sociales, por fuera del ámbito legislativo (Honduras 2014) o como resultado de la propuesta de instituciones jurisdiccionales (El Salvador 2013; Costa Rica 2008) (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a). En esos procesos han podido participar todos los actores sociales y políticos en sentido amplio, incluyendo grupos representados a través de los partidos políticos, empresarios, ONG, universidades, sindicatos (Perú o Guatemala) o los actores en sentido restringido —sólo los partidos políticos con representación parlamentaria e incluso sólo los dirigentes de los partidos, sin incluir a los legisladores— (como en México).

Las intensas negociaciones entre élites políticas pueden enfrentar candados, llaves y largas jornadas de *intercambio de monedas* (por usar una metáfora), buscando maximizar sus beneficios en las negociaciones sin romper la estabilidad institucional. Normalmente, esos procesos reformistas se llevan a cabo antes de una convocatoria a elecciones, lo que hace que el cálculo político y la urgencia por consensuar normas obligue muchas veces a realizar modificaciones superficiales más que profundas reformas a las reglas de juego. Salvo alguna que otra excepción en donde se han generado canales específicos para la participación ciudadana de manera estable e institucio-

⁵ Por ejemplo, el Pacto por México fue un instrumento de negociación para el cambio institucional que se hizo como un “pacto de élites” en un espacio de negociación alternativo al espacio de debate legislativo, lo que eran las prácticas de negociaciones comunes en el país. El objetivo de este proceso de reforma fue doble: por un lado, conseguir articular la aprobación de diversas reformas (donde la electoral era moneda de cambio de otras reformas, como la energética y la fiscal) y, por otro, garantizar la gobernabilidad.

nalizada, junto al Tribunal Superior de Elecciones, como en Panamá o, a través de diálogos, como los que se han dado en Guatemala, en la mayoría de los países la ciudadanía está ausente de la elaboración.⁶ En resumen, la participación de la sociedad civil, de la academia o de diversas voces partidistas sobre los temas que hay que reformar, las deliberaciones sobre las consecuencias y sus efectos sobre el funcionamiento del sistema político suelen estar ausentes.

Si bien ha habido algunas excepciones,⁷ resulta difícil establecer el modo en que esos procesos de reformas electorales cuentan con la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de diagnósticos y/o en la generación de propuestas concretas de reformas. Esta cuestión debería ser incorporada en la generación de investigación comparada que contribuya a una agenda de investigación ampliada en la materia y que permita entender mejor la especificidad latinoamericana en cuanto al modo en que se impulsan y se implementan los procesos de reforma electoral.

Las investigaciones realizadas hasta el momento —que deben seguir profundizándose— indican que las reformas electorales han sido respuestas a problemas de representación política, a la exigencia de ampliación de derechos e inclusión de grupos subrepresentados y a los problemas de gobernanza electoral de cada país, y también han sido cálculos estratégicos de los actores políticos y resultado de fuentes exógenas como consecuencia de la difusión internacional de ideas desde las agencias de cooperación internacional y/o los efectos de contagio de unos países a otros (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a; Picado, en esta obra; De Icaza y Méndez, en esta obra). Finalmente, las reformas evidencian contradicciones en los procesos reformistas, que han caminado hacia polos opuestos en términos de representación y gobernabilidad (Freidenberg y Došek, 2016a; Negretto, 2010; Marengo, 2009) y esto supone un desafío para la estabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos.

⁶ Panamá es una excepción única en América Latina, ya que por mandato constitucional el Tribunal Supremo de Elecciones debe convocar a la discusión del sistema electoral vigente cada vez que pasa una elección. En este sentido, en cada oportunidad, se convoca a una Comisión Nacional de Reformas Electorales en la que participan los representantes de los partidos, de la sociedad civil y de los organismos interesados, con la supervisión del TSE, y se realiza un proceso de deliberación semanal en torno a una agenda de temas preestablecidas en las que los diversos actores críticos pueden exponer sus experiencias. Este modelo fue incorporado en las últimas reformas realizadas en Guatemala.

⁷ Como, por ejemplo, en Chile 2015 o 2019/2020, Guatemala 2015, Colombia 2016 o Ecuador 2018.

IV. ESTRUCTURA DE LA OBRA

Este libro busca contribuir en la investigación comparada sobre las reformas electorales realizadas en los países latinoamericanos, con la intención de sistematizar insumos, identificar aprendizajes y repensar buenas prácticas que ayuden a entender las causas de las agendas reformistas y sus efectos sobre el funcionamiento de la democracia. Una serie de interrogantes guían la elaboración del conjunto de trabajos que se presentan en este volumen y que se insertan en esfuerzos que se han realizado en los últimos años, desde el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

La obra recoge algunos de los trabajos presentados en el Seminario Internacional sobre “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, el posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Instituto Nacional Electoral (INE), en la Ciudad de México, durante los días 27 y 28 de septiembre de 2018. Este Seminario Internacional fue clave para la visibilización de una agenda de trabajo e investigación muy activa que se está desarrollando al menos desde 2015 en torno al #ObservatorioReformas y que permitió generar redes internacionales para avanzar sobre los alcances de los cambios institucionales y sus efectos sobre la representación política en América Latina.

El objetivo del seminario fue generar un espacio de discusión y elaboración de diagnósticos e intercambio de propuestas de reformas en ciertas áreas clave de la representación política y la gobernanza electoral en los sistemas políticos de América Latina, además de facilitar espacios para compartir experiencias y generar mecanismos de colaboración regional entre activistas, políticos(as), funcionarios(as) y académicos(as). En cada una de las 20 mesas de trabajo se buscó reflexionar de manera multidisciplinar, plural y crítica acerca de los desafíos actuales de la representación política con la intención de conocer cómo se construyen los diagnósticos que dan origen a las reformas políticas, cuáles son buenas prácticas en materia de reformas políticas y cuáles son los efectos políticos y estratégicos que han generado determinados tipos de reformas en la vida democrática de la región. En esa primera ocasión, una multitud de expertos y expertas residentes en diversos países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, El Salvador, Estados Unidos, Perú y México) presentaron y deba-

tieron en torno a 80 ponencias sobre diversos aspectos relacionados con las motivaciones, procesos y efectos de las reformas político-electorales sobre diversas dimensiones del sistema político.

Esta obra se nutre de esas reflexiones y reúne a una diversidad de quince académicos(as), activistas, funcionarios(as) electorales y de organismos internacionales y estudiantes de posgrado, residentes en diversos países como Argentina, Costa Rica, España, Estados Unidos, México y Paraguay, que investigan, conceptualizan, toman decisiones y trabajan en torno a diversas agendas relacionadas con cuáles son las mejores rutas para mejorar las condiciones de gobernanza electoral, inclusión y calidad de las democracias en la región. Los trece capítulos trabajan con un n grande (estrategia comparativa), lo que permite identificar semejanzas y diferencias entre los casos cuando realizan reformas electorales y da pistas respecto a como entender y resolver un problema, más allá de las características propias de un contexto.

El libro consta de cuatro partes. En la primera se analiza el modo en que se origina una reforma electoral, ya sea por el papel de los organismos electorales nacionales en la discusión pública, así como también por la posibilidad de hacer recomendaciones y evaluaciones que pueden realizar los actores internacionales. En el capítulo de Hugo Picado León, del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica y miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, se evalúan los mecanismos formales e informales que tienen los organismos electorales para influir en los procesos de reforma electoral y la manera en que pueden promover cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, a la vez que se convierten en vehículos para la difusión de ideas y convergencia de políticas.

En el siguiente capítulo se analiza el papel de los organismos internacionales desde las recomendaciones realizadas por las Misiones de Observación Electoral, de la Organización de los Estados Americanos. En este capítulo, Gerardo de Icaza y Yerutí Méndez, de la Organización de los Estados Americanos, evalúan las recomendaciones realizadas por las MOE en materia de reforma electoral y destacan la relevancia de los principios generales de una elección democrática: imparcialidad, neutralidad, inclusión, representación, transparencia e igualdad en dichas sugerencias normativas por encima de temas administrativos o de organización de una elección.

En una segunda parte se analizan las reformas orientadas a diversas dimensiones de los partidos y los sistemas electorales. En su capítulo sobre la regulación de los partidos políticos, Gerardo Scherlis, de la Universidad de Buenos Aires e investigador del Observatorio de Reformas Políticas en

América Latina, sostiene que la regulación sobre la creación y el funcionamiento de los partidos políticos ha crecido de manera importante en las últimas tres décadas y que, aunque se ha explorado poco en relación con los partidos latinoamericanos, los análisis permiten comprender el cambio en el paradigma que orienta la legislación sobre partidos.

En el capítulo siguiente, que trata sobre el impacto de las reformas en la creación de nuevos partidos en los sistemas políticos de América Latina, Vladimir Márquez Romero, estudiante del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, reflexiona sobre cómo las reformas a la inscripción de nuevos partidos se relacionan con el nivel de institucionalización del sistema de partidos, la confianza en los partidos y el número de partidos que han participado en las elecciones presidenciales. Finalmente, en su capítulo, Karolina Gilas, de la FCPyS de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro de la Red de Politólogas e investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, evalúa los efectos nocivos del uso de las listas abiertas y, en particular, el modo en que ese tipo de estructura de voto dificulta la representación política de las minorías.

En la tercera parte se analizan las reformas orientadas a regular las campañas, la equidad de la competencia política y las condiciones de gobernabilidad y relación entre poderes e instituciones democráticas en la región. El capítulo de Karina Cáceres, de la Universidad de Salamanca, de la Red de Politólogas e investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, analiza las reformas relacionadas con el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales en 18 países de América Latina desde 1978 hasta 2019, dando cuenta de la apertura de los sistemas y de los desafíos que deberían abordarse con respecto al uso de las redes sociales. En el siguiente capítulo, Ernesto Calvo, de la Universidad de Maryland, miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, y Álvaro Fernando López Lara, de la Universidad Autónoma Metropolitana, en Xochimilco, exploran las relaciones entre las reformas electorales, la fragmentación partidaria y la representación legislativa en las entidades federativas mexicanas. En su capítulo sobre los desafíos que enfrenta el presidencialismo para generar gobiernos eficaces en América Latina, Víctor Alarcón Olgún, de la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Iztapalapa, y miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, analiza las dinámicas de cooperación y confrontación entre las instituciones democráticas, buscando identificar cuáles son las reformas que mejoran la eficacia de dichas instituciones.

En la última parte de la obra se analizan las reformas vinculadas a la ampliación de derechos para la igualdad y la inclusión en los sistemas po-

líticos de América Latina. En su capítulo, Line Bareiro, del Centro de Documentación y Estudios, Red de Politólogas, y miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, evalúa críticamente los efectos de las reformas electorales para ganar voz pública en los sistemas políticos de la región, dando cuenta de la importancia de haber introducido medidas de acción afirmativa como las cuotas o las reformas de la paridad de género para incrementar la representación política de las mujeres latinoamericanas. En el siguiente capítulo se estudia el modo en que se da la inclusión de las mujeres en los partidos políticos. Este trabajo, elaborado por Lorena Vázquez Correa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y miembro de la Red de Politólogas, da cuenta de la importancia de continuar profundizando con más reformas orientadas a la democratización de los partidos, dado que aún siguen siendo los *gatekeepers* de la representación de las mujeres.

Finalmente, Flavia Freidenberg, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y Betilde Muñoz-Pogossian, de la Organización de los Estados Americanos, ambas miembros de la Red de Politólogas #NoSinMujeres e investigadoras del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, analizan los problemas que enfrentan las mujeres políticas para conseguir financiamiento para sus campañas electorales, a partir de una encuesta que incluye las voces de más de 200 mujeres candidatas, y proponen una agenda de reformas para la igualdad en América Latina. La obra concluye con una serie de reflexiones de Cristhian Uribe Mendoza, estudiante del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, sobre los retos pendientes para la construcción democrática y la necesidad de perfeccionar los procesos de reformas electorales que se desarrollan en los países latinoamericanos, incluyendo la voz de la ciudadanía en los diagnósticos, la profesionalización de los procesos de toma de decisiones y un mayor esfuerzo en incorporar instancias de legitimación ciudadana en cada uno de ellos.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha sido el espacio ideal desde dónde articular las investigaciones que se recogen en esta obra y desde dónde, además, impulsar el debate en torno al cambio institucional y su incidencia sobre el funcionamiento de las democracias latinoamericanas. En ese escenario, el trabajo del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, fruto de la cooperación interinstitucional entre el Instituto y la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, ha permitido articular un equipo de investigación diverso, plural y muy comprometido con los retos que enfrentan las democracias latinoamericana-

nas. En ese sentido, agradezco al doctor Francisco Guerrero, de la OEA, y al doctor Pedro Salazar Ugarte, director del IJ-UNAM, la confianza y el apoyo para poder continuar construyendo, a través del #ObservatorioReformas, la producción académica necesaria, los espacios de diálogos y las actividades de formación de recursos humanos e incidencia pública que permitan mejorar nuestro conocimiento sobre las democracias latinoamericanas.

Ximena Molina Figueroa y Mauricio Morales Betancourt, estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; Cristhian Uribe Mendoza y Karolina Gilas, todos ellos en su calidad de investigadores del #ObservatorioReformas, fueron de gran ayuda para la revisión y edición de este libro. Me siento en deuda con cada uno por el cuidado y la delicada atención que pusieron para articular que los textos que hoy se presentan puedan formar parte de un conjunto compacto de investigaciones rigurosas, preocupadas por ayudarnos a pensar cómo mejorar las democracias de América Latina.

Estoy convencida de la responsabilidad que la academia tiene respecto a la construcción democrática y de la necesidad urgente de construir puentes entre quienes investigan y analizan, quienes toman decisiones de política pública y quienes lideran las instituciones democráticas. Obras como estas, destinadas a generar sinergias y lazos de comunicación entre los diversos actores críticos de nuestras democracias, contribuirán a mejorar los diagnósticos y las propuestas y a evaluar los efectos que las reformas han tenido en los países de la región. Y, sin duda, la política comparada, es decir, observar cómo otros han resuelto —o no— los problemas de los sistemas políticos, siempre es la mejor respuesta para aprender qué hacer y cómo hacer mejor las cosas en nuestros países.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENOIT, Ken, 2004, “Models of electoral system change”, *Electoral Studies*, vol. 23 (3), pp. 363-389.
- BENOIT, Ken, 2007, “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, pp. 363-390.
- BOIX, Carles, 1999, “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *The American Political Science Review*, vol. 93 (3), pp. 609-624.
- BOWLER, Shaun y DONOVAN, Todd, 2012, “The Limited Effects of Election Reforms on Efficacy and Engagement”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 47 (1), pp. 55-70.

- CAMINOTTI, Mariana y FREIDENBERG, Flavia, 2018, “Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política: una introducción”, en FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš, eds., *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 7-32.
- CASAS-ZAMORA, Kevin, 2016, “Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel, eds., *Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 17-24.
- CELIS, Karen, KROOK, Mona Lena y MEIER, Petra, 2011, “The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform”, *West European Politics*, vol. 34 (3), pp. 495-513.
- DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, eds., 2017, *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- DUVERGER, Maurice, 1984/2007, “Which is the best electoral system? In Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives”, *Annual Review Political Science*, vol. 10, pp. 363-390.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016a, “Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, ed., *Representación política en América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016b, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel, eds., *Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 25-92.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019a, “El origen de las reformas electorales en América Latina: fuentes endógenas y exógenas del cambio normativo (2015-2019)”, Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), en la Ciudad de Monterrey, el 31 de julio al 3 de agosto.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019b, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, pp. 191-223.

- FREIDENBERG, Flavia, GARRIDO DE SIERRA, Sebastián y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2020, “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”, Ponencia elaborada para ser presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, 13 al 16 de mayo.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima, 2006, “Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel”, *Documentos CIDOB*, vol. 14, octubre.
- GARRIDO DE SIERRA, Sebastián, 2019, *La reforma definitiva. ¿Por qué y cómo la reforma electoral de 1996 precipitó la caída del régimen de partido dominante encabezado por el PRI?*, Ciudad de México, Editorial CIDE.
- GEDDES, Barbara, 1991, “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 85 (2), pp. 371-392.
- HUNTINGTON, Samuel, 1991, “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy*, vol. 2 (2), pp. 12-34.
- LEYENAAR, Monique y HAZAN, Reuven, 2011, “Reconceptualising Electoral Reform”, *West European Politics*, vol. 34 (3), pp. 437-455.
- LIJPHART, Arend, 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- MARENCO, André, 2009, “Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia”, en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristhian, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio, eds., *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- NEGRETTO, Gabriel, 2010, “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso”, *Desarrollo Económico* vol. 50 (198) (julio-septiembre), pp. 197-221.
- NEGRETTO, Gabriel, 2009. “La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas”, en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristhian, NAVARRETE Jorge y WALKER, Ignacio, eds., *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Santiago de Chile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, pp. 63-102.
- NOHLEN, Dieter, 1981, “La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión”, *Revista de Investigaciones Sociales*, vol. 16, pp. 134-143.
- NOHLEN, Dieter, 1993, *Los sistemas electorales en América Latina y sus debates sobre la reforma electoral*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- NOHLEN, Dieter, 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- NORRIS, Pippa, 1995. "Introduction: The Politics of Electoral Reform", *International Political Science Review* (Special Issue), vol. 16 (1), pp. 3-8.
- NORRIS, Pippa, 2011, "Cultural explanations of electoral reform: A policy cycle model", *West European Politics*, vol. 34 (3), pp. 531-550.
- NORTH, Douglas, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1978-2021, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA), <www.reformaspoliticas.org>.
- PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reformas electorales: actores, procedimiento y discurso*, San José, IFED, Tribunal Supremo de Elecciones y Konrad Adenauer Stiftung.
- PRZEWORSKI, Adam, 2019, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- RAHAT, Gideon y HAZAN, Reuven, 2009, "The Determinants of Electoral Reform: A Synthesis of Alternative Approaches", In prepared for delivery at the workshop on "Why Electoral Reform" (March).
- RENWICK, Alan, 2010, *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy Elections*, Nueva York, Cambridge University Press.
- ROMERO BALVILLAN, Salvador, 2016, "Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI", en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel, eds., *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 93-134.
- SCHERLIS, Gerardo, 2015, "La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos", *Desarrollo Económico*, vol. 55 (215), pp. 83-104.
- VALLÈS, Josep M. y BOSCH, Agustí, 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
- WEYLAND, Kurt, 2011, "Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 57, pp. 117-143.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), 2008, *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, Ciudad de México, IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ZOVATTO, Daniel, 2018, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch y TEPJF.