

II. PROCESOS DE REFORMAS: DIFUSIÓN DE IDEAS, RECOMENDACIONES Y ACTORES INTERNACIONALES

¿CÓMO VIAJAN LAS REFORMAS ELECTORALES DE UN PAÍS A OTRO? LA DIFUSIÓN Y LA CONVERGENCIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Hugo PICADO LEÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Avances y pendientes de los estudios sobre la reforma electoral*. III. *La difusión y la convergencia*. IV. *El papel de los organismos electorales en la reforma electoral*. V. *Una evidencia empírica: la reforma electoral costarricense de 2009*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

América Latina ha mostrado actividad constante de reforma electoral desde la Tercera Ola de la democratización (Huntington, 1994). Esta dinámica muestra una clara tendencia a la sincronía entre los temas discutidos en los diversos países. Entre éstos destacan la gestión comicial, el régimen de partidos y la justicia electoral (Freidenberg y Došek, 2016; Zovatto, 2018). Se podría decir que estas políticas de reforma cobran un carácter supranacional al propagarse en toda la región con leves variaciones.

Los países prestan alguna atención al entorno internacional para aprender de las experiencias de otros y cuando eventualmente adoptan algunas

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. Texto elaborado para su discusión en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

de ellas a su propio entorno (difusión) suelen encontrarse reglas similares en distintos países y regiones (convergencia). La teoría explica que para que haya convergencia de políticas o de instituciones se requiere la existencia previa de mecanismos de difusión (Meseguer, 2006; Meseguer y Gilardi, 2008; Meseguer, 2009). Esos conceptos, que han sido útiles para analizar políticas públicas en escalas regionales, también pueden resultar adecuados para comprender mejor la difusión de reformas electorales.

A partir de las teorías de difusión y convergencia, este artículo tiene como objetivo esbozar una teoría de la difusión de las reformas electorales en América Latina. En principio, la difusión podría circular por varias vías, como la producción académica, la producción de normas o cánones internacionales de buenas prácticas, las misiones de observación electoral o la agenda de la cooperación internacional. Pero dado que las constituciones y las leyes latinoamericanas brindan un tratamiento especial a los organismos electorales y a su intervención en el trámite de reformas electorales, resulta particularmente relevante entender la relación de estos organismos con la difusión de reglas electorales.

Los trabajos sobre reforma electoral en América Latina tienden a pasar por alto la influencia de los organismos electorales en el cambio normativo y se centran en el proceso legislativo o en sus resultados. Los estudios comparados suelen describir las oleadas de reforma, pero no explican de qué maneras o por cuáles mecanismos las reformas pasan de un país a otro (Freidenberg y Došek, 2016; Romero Ballivián, 2016; Zovatto, 2018). Por su parte, los estudios de caso privilegian un enfoque endogámico que pierde la perspectiva internacional de las reformas. Frente a estos vacíos es pertinente un abordaje de la reforma que tome en cuenta la incidencia de los organismos electorales y las conexiones regionales de las reformas, así como un enfoque multinivel u holístico de la dinámica de reforma (Norris, 2013).

En las siguientes secciones se reseñarán los avances y los pendientes en los estudios sobre reforma electoral, se explicará el concepto de difusión, se argumentará sobre la importancia de los organismos electorales en los procesos de reforma y se señalarán algunos ejemplos de foros para la difusión. El capítulo concluirá con un ejemplo empírico basado en el análisis de la reforma electoral costarricense de 2009, donde la teoría de la difusión permite entender mejor ese caso concreto.

II. AVANCES Y PENDIENTES DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA ELECTORAL

La reforma electoral puede ser comprendida como un proceso de rediseño de las reglas electorales con un carácter elitista, dialéctico y coyuntural (Picado León, 2018: 49). El diseño no necesariamente se ajusta a todas las exigencias técnicas y racionales que le darían mayor fortaleza, pues finalmente ese diseño es un producto colectivo y complejo donde aparecen varios codiseñadores con sus propias finalidades (García Díez, 2005). Estos codiseñadores participan en un complejo juego de negociación desde sus diferentes capacidades de influencia (Tsebelis, 1991). Así se genera una dialéctica negocial, en la que la reforma prosperará únicamente cuando predomine una “política de reforma”; es decir, un acuerdo básico sobre finalidad, explícita o implícita, respaldada por una mayoría suficiente de legisladores (Picado León, 2018: 53).

Para el éxito de la reforma se requiere que los actores cuenten con cierto nivel de conocimiento (sobre las reglas electorales y sus efectos) y de capacidad de negociación (según las normas del debate parlamentario). Además, son necesarios un marco institucional y un contexto propicios para el planteamiento del proyecto (etapa prelegislativa), para el avance del proyecto (etapa legislativa) y para que se cumplan los propósitos esperados (etapa poslegislativa) (Romero Ballivián, 2017; Picado León, 2018).

El análisis de las reformas electorales requiere, por tanto, de las instituciones, de los actores y del contexto. Las instituciones tienen como característica su vocación para la permanencia y las dificultades para su cambio (Hecló, 2010). La resistencia institucional al cambio se traduce en anclajes y legados que pueden persistir a pesar de las reformas normativas. Cuando las reglas incorporadas durante décadas para regir la competencia electoral deben operar en un presente dinámico, su interpretación y su aplicación requieren comprender las instituciones como productos históricos (Steinmo *et al.*, 1998; Norris, 2004). Por otra parte, la modificación normativa se realiza siguiendo procedimientos indispensables dentro del marco del Estado de Derecho. La “tecnología de reforma”, o la serie concatenada de actos necesarios para formalizar el cambio, genera diversos niveles de complejidad en el camino hacia alcanzar el consenso legislativo (Shepsle y Bonchek, 1996).

Los actores de la reforma importan en el análisis debido a que poseen intereses y destrezas para promover u obstaculizar el cambio en la negociación. Las élites parlamentarias son los actores principales en el proceso de

reforma electoral (Alcántara, 2012). Aunque también pueden darse cambios al régimen producidos desde tribunales, decretos ejecutivos o disposiciones del organismo electoral. Normalmente, para que una reforma prospere es necesaria la formación de constelaciones de actores parlamentarios y extraparlamentarios que la apoyen (Zurbriggen, 2006). La participación de diferentes agentes incide en que la reforma electoral pueda alejarse de un modelo o diseño y termine siendo producto de un codiseño más o menos armonioso.

En el caso latinoamericano, como ya se adelantó, es menester considerar a los organismos electorales como agentes de la reforma electoral. En otras palabras, los organismos electorales latinoamericanos no solamente son variables dependientes de las reformas electorales (Romero Ballivián, 2017: 916), sino también variables independientes (Picado León, 2018: 87).

El contexto también importa, pues la coyuntura política nacional e internacional, los avances del derecho convencional o los rasgos de la cultura pueden impulsar o entorpecer la reforma. Esos factores son exógenos a la dinámica negociada de la reforma, pero pueden ser tan influyentes como ésta. Por ende, no deben ser ignorados en el análisis de la reforma.

A pesar de estos avances, los estudios sobre reformas electorales marcan la ruta a seguir (Nohlen, 1996; Zovatto y Orozco, 2008; Norris, 2013; Romero Ballivián, 2016; Freidenberg y Došek, 2016; Zovatto, 2018), entre los que cabe señalar: a) los abordajes comparados identifican oleadas de reforma, pero todavía no explican cómo operan esas oleadas, es decir, describen el fenómeno sin indicar sus mecanismos; b) varios análisis siguen pasando por alto el papel de los organismos electorales en la negociación de la reforma; c) frecuentemente los estudios de caso asumen un enfoque endogámico, desconectado del contexto internacional.

III. LA DIFUSIÓN Y LA CONVERGENCIA

La circunstancia de que decisiones realizadas en un país influyan sobre las decisiones efectuadas en otro es a lo que se llama *difusión*. Que ello propicie la asimilación de políticas en diferentes contextos nacionales es la *convergencia*. Ambos conceptos han sido útiles para entender fenómenos en la economía política, las relaciones internacionales y la política pública comparada (Meseguer, 2006; Meseguer y Gilardi, 2008; Meseguer, 2009). Además, la teoría ha observado tendencias temporales en forma de onda en patrones de agru-

pación geográfica (Gleditsch y Ward, 2006). Las regiones importan cuando se estudian fenómenos supranacionales, pues tienden a agruparse en tiempo y espacio, generando un efecto “vecindario” (Meseguer, 2006). Es decir, la teoría sobre difusión permite explicar la mecánica de la convergencia (Dobbin, Simmons y Garret 2004).

La existencia de organismos electorales con algún nivel de influencia en el debate legislativo, así como la disponibilidad de espacios regionales institucionalizados para el intercambio de experiencias (foros de difusión) habilitan una vía propicia para la emulación y el aprendizaje (Picado León, 2018). La teoría de la difusión plantea que la convergencia en materia de decisiones políticas no es resultado de un descubrimiento simultáneo, endógeno e independiente de la mejor práctica en varios sitios (explicaciones de abajo hacia arriba) ni de una imposición unilateral de un país sobre otros (explicaciones de arriba hacia abajo) (Meseguer, 2009). Más bien, las políticas se difunden horizontalmente; es decir, las decisiones sobre políticas realizadas en un país influyen en las determinaciones de otros países, lo que da por resultado la adopción de la misma medida en varios lugares (Weyland, 2004).

La difusión permite entender la relevancia de disponer de experiencias cercanas y comparables, positivas o negativas, a la hora de tomar decisiones legislativas (Norris, 2013). La cercanía, cultural e histórica, refuerza la importancia de las regiones geográficas supranacionales a la hora de identificar oleadas de convergencia (Weyland, 2004). En suma, la difusión permite comprender mejor cómo operan las oleadas de reforma electoral en América Latina. La difusión puede operar por emulación o por aprendizaje; la emulación alude a un proceso de copia hasta cierto punto impulsiva, instintiva o emotiva, sin una adecuada valoración de las ventajas y desventajas derivables de la experiencia foránea y de su adaptabilidad a la realidad doméstica. En cambio, el aprendizaje alude a un proceso más sofisticado en el cual la experiencia de los demás brinda información pertinente acerca de los resultados de una política determinada y es sometida a cierto análisis deliberativo y racional de costo-beneficio, previo a su adopción. Para efectos de este capítulo, el aprendizaje es mediado por el intercambio regional entre organismos electorales, los cuales tienen la posibilidad de constituirse en actores técnicamente cualificados para trasladar a los legisladores algunas experiencias de otros países adaptables a su propio contexto.

IV. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN LA REFORMA ELECTORAL

La difusión de reglas electorales puede activarse por diferentes vías, como la emisión de estándares internacionales de buenas prácticas, las recomendaciones de misiones de observación electoral o la agenda de la cooperación internacional, entre otras. En el contexto latinoamericano es importante entender mejor el papel de los organismos electorales como facilitadores para la difusión de reglas.

A través de los organismos electorales, la difusión puede canalizarse por mecanismos formales o por mecanismos informales (Picado León, 2018). Los formales se dividen en directos e indirectos. Entre los directos sobresalen las atribuciones con que cuentan los organismos electorales para la iniciativa legislativa, para vetar reformas o para brindar acompañamiento técnico dentro de los trámites parlamentarios vinculados a la reforma electoral. Los mecanismos indirectos se refieren a las facultades reglamentarias, jurisdiccionales e interpretativas mediante las cuales los organismos electorales influyen en los procesos de producción o cambio de la normativa electoral.

Los organismos electorales latinoamericanos también cuentan con un repertorio flexible de recursos informales de incidencia que no se dirigen propiamente a la creación normativa, sino, más bien, a incidir en el entorno político y social para facilitar el posicionamiento de determinados temas. Los mecanismos informales cobran particular importancia dependiendo del prestigio, la proactividad y la creatividad del organismo electoral en cada contexto.

La existencia de espacios para el intercambio de experiencias reduce los costos en la búsqueda de soluciones frente a problemas similares. Desde hace varias décadas surgieron en América Latina redes internacionales de organismos electorales que facilitan la difusión por la vía de la emulación o el aprendizaje de experiencias. La participación de los organismos electorales en misiones de observación internacional y en foros regionales incrementa las posibilidades de difusión.

Esos foros son propiciados por el Protocolo de Tikal, el Protocolo de Quito, la Unión Iberoamericana de Organismos Electorales (Uniore), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), IDEA Internacional o la Fundación Konrad Adenauer (FKA), entre otros ejemplos. Esos foros proveen espacios para el intercambio técnico entre los organismos electorales. A ellos se suman las alternativas de intercambio propiciadas por iniciativa de los propios organismos electorales, por ejemplo, cuando un organismo electoral solicita ayuda técnica a otro organismo, por la vía de la cooperación horizontal.

V. UNA EVIDENCIA EMPÍRICA: LA REFORMA ELECTORAL COSTARRICENSE DE 2009

En términos prácticos, ¿es posible identificar la incidencia de un organismo electoral concreto y de su rol como difusor de reglas en un proceso de reforma? En un trabajo previo (Picado León, 2018) se realizó un avance en ese cometido. A partir del caso de la reforma que dio origen al Código Electoral costarricense de 2009, se analizaron las noventa actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. Se sometieron a la técnica de análisis de contenido con la ayuda del software NVivo, que es un programa diseñado para la minería de textos que permite estructurar los datos, seleccionar categorías y construir redes conceptuales mediante representaciones numéricas y gráficas.

Entre 2006 y 2009, las sesiones de la Comisión se registraron en más de tres mil quinientos folios. Se logró esquematizar el itinerario de la discusión legislativa, clasificar los temas principales de cada sesión, registrar la participación de actores legislativos, expertos y funcionarios electorales, seguir el rastro a las principales discusiones, identificar la incidencia del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en el proceso legislativo, así como cuantificar y codificar las referencias a normas extranjeras.

La evidencia empírica derivada de ese análisis permite corroborar una continua presencia del organismo electoral en todo el proceso de reforma. El principal antecedente de la reforma de 2009 fue el proyecto de Código Electoral que el TSE presentó para consideración de la Asamblea Legislativa en enero de 2001. Casi seis años después, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos acogió el expediente 14.268 como texto base para su discusión. Además, el TSE participó activamente durante los cuatro años que funcionó la Comisión, mediante la presencia de asesores técnicos designados para prestar colaboración a los legisladores.

El TSE atendió audiencias convocadas por los diputados, respondió por escrito a consultas sobre temas puntuales e, inclusive, promovió actividades académicas en un momento clave para reactivar el trabajo de la Comisión, después de un periodo de letargo en el cual el referéndum llevado a cabo en octubre de 2007 sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México, Centroamérica y República Dominicana había concentrado todo el interés de los actores políticos. El TSE avaló, finalmente, la promulgación del Código en el periodo de veda constitucional según el cual la ley electoral solamente podría ser modificada con su anuencia.

El TSE fue el más cercano colaborador de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos en la tarea de impulsar y materiali-

zar la reforma de 2009. Para ello fue necesaria una interacción basada en relaciones de confianza y en un interés común por dotar al país de una legislación electoral moderna. Sobre aspectos puntuales, la actitud del organismo electoral fue conciliadora. Inclusive, varias de las propuestas inicialmente contenidas en el expediente 14.268 fueron rechazadas por los diputados, sin que por ello el TSE dejara de apoyar el proceso de reforma. En otros casos, el TSE se unió a distintas constelaciones de actores para promover propuestas tales como la paridad y alternancia de género, la jurisdicción electoral, el voto en el extranjero, la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la regulación del financiamiento partidario.

La participación institucionalizada del organismo electoral en el ciclo prelegislativo y legislativo adquirió relevancia debido a que la legislación costarricense le atribuye la función de brindar asesoría a los legisladores en materias de su competencia. El congresista puede impulsar proyectos, votarlos en contra u obstruir trámites, pero esas potestades con frecuencia se comparten y se distribuyen dinámicamente entre diferentes agentes o grupos. En una reforma electoral confluye una variedad de acciones estratégicas de distintos actores, por lo cual, en lugar de un resultado sistemático y consistente, las reformas suelen contener algunas regulaciones hasta cierto punto contradictorias, incoherentes o irregulares (García Díez, 2006: 8).

En lugar de una coerción vertical o de la simple persuasión horizontal, en la práctica se observaron diversos patrones del flujo de poder entre constelaciones de actores que en ocasiones pudieron resultar contradictorios. Por ende, la inserción del TSE en la dinámica deliberativa propia del Parlamento constituyó un fenómeno llamativo e indispensable para comprender la reforma electoral de 2009.

Por otra parte, el estudio también ha aportado evidencias de difusión mediante el canal reticular de los organismos electorales. El proyecto elaborado por el TSE en 2001 (posterior expediente 14.268) se había nutrido de experiencias observadas en legislaciones extranjeras. El propio TSE había encargado al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos la elaboración de un borrador de Código Electoral para América Latina que fuera posible adaptar al caso costarricense. Ese texto, además de las propuestas de la Comisión de Notables designada por el TSE, así como los insumos generados en consultas a partidos políticos, sociedad civil y funcionarios electorales, fueron las tres fuentes con base en las cuales los magistrados del TSE redactaron su proyecto de 2001.

La herramienta NVivo permitió recopilar y clasificar evidencias de difusión internacional de reglas en las actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. En total se encontraron 211 referencias a le-

gislación extranjera. Los datos corroboran empíricamente que el elemento regional incide en la difusión, así como la influencia de potencias regionales y la experiencia paradigmática de algunos países en determinados temas (Weyland, 2005). Entre esas referencias, se identificaron seis actas donde funcionarios electorales presentes en las sesiones legislativas realizaron exposiciones estructuradas analizando con detalle datos de legislación comparada.

El mayor número de referencias se concentra en México, con 25 para un 11.85 % del total de menciones. Le siguen Estados Unidos y Francia con 19 referencias cada uno (9 % del total). Los países centroamericanos fueron mencionados en 44 ocasiones. Nicaragua con 15 referencias (7.11 %) el más citado, seguido de Panamá con 12 (5.69 %), El Salvador y Guatemala con 6 cada uno (2.84 %) y Honduras con 5 (2.37 %). República Dominicana también fue citado 5 veces (2.37 %). Los países sudamericanos son citados en 64 ocasiones, siendo Brasil 14 (6.64 %) el más referido, por delante de Perú con 12 (5.69 %), Ecuador con 11 (5.21 %) y Uruguay con 9 (4.27 %). Chile es citado 6 veces (2.84 %), mientras Venezuela lo es en 5 oportunidades (2.37 %), Bolivia y Colombia en 4 cada uno (1.9 %) y Paraguay y Argentina 2 veces cada uno (0.95 %).

TABLA 1. Referencias a legislación extranjera en el debate legislativo costarricense para el Código Electoral de 2009

<i>País</i>	<i>Referencias</i>	<i>Porcentaje</i>
México	25	11.85
Guatemala	6	2.84
Honduras	5	2.37
El Salvador	6	2.84
Nicaragua	15	7.11
Panamá	12	5.69
Rep. Dominicana	5	2.37
Colombia	4	1.90
Venezuela	5	2.37
Ecuador	11	5.21
Perú	12	5.69
Bolivia	4	1.90

<i>País</i>	<i>Referencias</i>	<i>Porcentaje</i>
Chile	6	2.84
Paraguay	2	0.95
Argentina	2	0.95
Uruguay	9	4.27
Brasil	14	6.64
Estados Unidos	19	9.00
Europa-UE	12	5.69
España	9	4.27
Francia	19	9.00
Inglaterra	6	2.84
Alemania	3	1.42
Total	211	100

FUENTE: Picado León (2018).

La legislación electoral de Europa y la Unión Europea es citada en 12 ocasiones (5.69%). Después de Francia, el país europeo más citado fue España con 9 ocasiones (4.27%), mientras Inglaterra fue referido en 6 oportunidades (2.84) y Alemania en 3 (1.42%).

La razón por la que se cita a un país más que a otros, seguramente tiene que ver con el nivel de información con que cuente el emisor a partir de tres factores: *a)* la cercanía geográfica, lo cual probablemente explique el alto número de referencias a Nicaragua (15) y Panamá (12), los dos países vecinos de Costa Rica, por sobre el resto de países centroamericanos; *b)* el nivel de influencia de potencias regionales, como sería el caso de Estados Unidos (19) o México (25), y; *c)* la experiencia concreta de determinados países sobre temas de relevancia en el debate, lo cual explicaría, por ejemplo, que Francia figure en 19 oportunidades, pues las regulaciones de ese país en cuanto a paridad o sobre encuestas y sondeos de opinión produjo constantes referencias en actas 24, 25, 26 y 28, respectivamente.

Los dos primeros factores son más intuitivos, pues es más frecuente que la información circule por medios de comunicación accesibles a un público relativamente informado debido a la cercanía geográfica o a la influencia político-cultural. En cambio, conocer a profundidad la experiencia concreta de otros países requiere una actitud más proactiva del agente y un nivel

sofisticado de conocimiento. En cualquier caso, cabe advertir que es posible que estos tres factores se entrecruzen potenciando o debilitando el acceso a información sobre determinado país.

Para identificar los temas referidos a cada país, fue necesario categorizar la información con base en el árbol de codificación, utilizando la herramienta NVivo. De ello resulta que México es citado en diversas ocasiones en referencia a la forma de voto, juntas electorales, encuestas de opinión, equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero y propaganda. Las discusiones más detalladas sobre el caso mexicano tienen que ver con su régimen de franjas electorales (acta 15), financiamiento (acta 29) y voto en el extranjero (actas 32, 33). Las referencias a Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Bolivia, Ecuador y Chile se vinculan principalmente con temas de equidad de género, financiamiento y voto en el extranjero. Nicaragua es mencionado en relación con juntas electorales, encuestas, financiamiento y voto en el extranjero. Panamá es citado cuando se habla de juntas electorales, financiamiento, voto en el extranjero y propaganda.

Colombia es citado en relación con juntas electorales y voto en el extranjero. Venezuela en temas de equidad de género y voto electrónico. De Perú se mencionan temas de juntas electorales, equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero, partidos políticos y propaganda. Paraguay es referido cuando se habla de voto en el extranjero y voto electrónico. Argentina es mencionado únicamente en relación con el voto en el extranjero. Uruguay es citado por temas de juntas electorales, financiamiento, voto en el extranjero y partidos políticos. De Brasil se menciona la forma de voto, el financiamiento, el voto en el extranjero, el régimen de partidos, la propaganda y el voto electrónico. Estados Unidos se vincula a temas de financiamiento, voto en el extranjero, propaganda y sanciones electorales.

Europa o la Unión Europea son citadas en relación con equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero y sanciones. España es referida cuando se habla de equidad de género y voto en el extranjero. Las alusiones a Francia se vinculan con forma de voto, juntas electorales, encuestas, equidad de género, financiamiento y sanciones. Inglaterra se menciona cuando se habla de juntas electorales y sanciones, mientras que Alemania se vincula a forma de voto y financiamiento.

TABLA 2. Temas de difusión por país de referencia, actas legislativas Costa Rica 2006-2009

<i>País</i>	<i>Forma de voto</i>	<i>Juntas Electorales</i>	<i>Encuestas</i>	<i>Equidad de Género</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Voto en el extranjero</i>	<i>Partidos políticos</i>	<i>Propaganda</i>	<i>Voto Electrónico</i>	<i>Sancciones</i>
México		x	x	x	x	x		x		
Guatemala				x	x	x	x			
Honduras				x	x	x				
El Salvador		x		x	x	x				
Nicaragua		x	x		x	x				
Panamá		x			x	x		x		
Rep. Dominicana		x		x	x	x				
Colombia		x				x				
Venezuela				x					x	
Ecuador				x	x	x				
Perú		x		x	x	x	x	x		
Bolivia				x	x	x				
Chile				x	x	x	x			
Paraguay						x			x	
Argentina						x				
Uruguay		x			x	x	x			
Brasil	x				x	x	x	x	x	
Estados Unidos					x	x		x		x
Europa-UE				x	x	x				x
España				x		x				
Francia	x	x	x	x	x					x
Inglaterra		x								x
Alemania	x				x					
Total	4	10	3	13	16	18	5	4	3	3

FUENTE: Picado León (2018).

El tema que provoca la alusión a más países es el voto en el extranjero, con 18 casos, seguido de financiamiento con 16, equidad de género con 13 y juntas electorales con 10. Temas como régimen de partidos políticos (5), forma de voto (4), propaganda (4), voto electrónico (3) o sanciones (3) son referidos a menos países. Era de esperar que algunos temas se concentraran en determinados casos, por ejemplo, la discusión sobre voto electrónico refiere a los dos países latinoamericanos con experiencias más avanzadas en ese aspecto, como lo son Brasil y Venezuela, así como a Paraguay, cuyo ensayo con los equipos brasileños no fue del todo exitoso. Encontramos otro ejemplo en el tema de sanciones, donde se acude exclusivamente a ejemplos fuera de América Latina (Estados Unidos, Europa, Francia, Inglaterra) posiblemente para considerar modelos en contextos de legalidad (*rule of law*) más eficientes.

VI. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha planteado la utilidad de las teorías de la difusión y de la convergencia para explicar cómo las reformas electorales pasan de un país a otro. Esto permite dilucidar un aspecto que los textos sobre reforma electoral hasta ahora suelen dar por sentado; a saber, ¿cómo se explica la mecánica mediante la cual se dan las oleadas de reformas a escala supranacional? Asimismo, el texto reivindica el peso que algunos organismos electorales latinoamericanos podrían estar teniendo en los procesos de reforma. En apoyo de estos argumentos se han reseñado los resultados que arroja un estudio empírico sobre la reforma electoral costarricense de 2009, que ratifica, por un lado, la importancia del organismo electoral en la promoción del nuevo texto legal y mediante su asesoría durante el trámite legislativo. El dato empírico también pone de manifiesto la influencia de las innovaciones electorales extranjeras sobre el organismo electoral y el Parlamento.

En Latinoamérica los organismos electorales tienen una relevancia constitucional y política poco común en otras regiones. Si bien los organismos electorales no legislan, suelen contar con recursos formales e informales suficientes para promover el cambio legislativo en materia electoral que se estime necesario. Las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos les permite actuar como promotores y facilitadores de la difusión. A su vez, la existencia de organizaciones internacionales que agrupan a los organismos electorales latinoamericanos propicia el intercambio y el aprendizaje de experiencias que luego pueden llegar a insertarse en la legislación doméstica.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, 2012, *El oficio de político*, Madrid, Tecnos.
- DOBBIN, Frank, SIMMONS, Beth y GARRET, Geoffrey, 2007, “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning?”, *Annual Review of Sociology*, vol. 33 (agosto), pp. 449-472.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “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.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima, 2005, *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, Salamanca, Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- 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.
- GLEDITSCH, Kristian y WARD, Michael, 2006, “Diffusion and the International Context of Democratization”, *International Organization*, vol. 60 (40), pp. 911-933.
- HECLO, Hugh, 2010, *Pensar institucionalmente*, Barcelona, Paidós.
- HUNTINGTON, Samuel, 1994, *La tercera ola: La democratización a finales del siglo*, Madrid, Paidós.
- MESEGUER, Covadonga, 2006, “Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations”, *Rationality and Society*, núm. 2 (18), pp. 35-66.
- MESEGUER, Covadonga, 2009, *Learning, Policy Making and Market Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MESEGUER, Covadonga y GILARDI, Mauricio, 2008, “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas”, *Política y gobierno*, vol. XV (2) (II semestre), pp. 315-351.
- NOHLEN, Dieter, 1996, “Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America”, en LIJPHART, Arend y WAISMAN, Carlos, eds., *Institutional Design in New Democracies, Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview Press.
- NORRIS, Pippa, 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Nueva York, Cambridge University Press.

- NORRIS, Pippa, 2013, “Does the World Agree about Standards of Electoral Integrity? Evidence for the diffusion of global norms”, *Electoral Studies*, núm. 4(32), pp. 576-588.
- PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, San José, IFED-TSE y FKA.
- ROMERO BALLIVIÁN, 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
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, 2017, “Reforma Electoral”, *Diccionario Electoral*, San José y Ciudad de México, IIDH y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SHEPSLE, Kenneth y BONCHEK, Mark, 1996, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, Nueva York, Norton y Company.
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank, 1998, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TSEBELIS, George, 1991, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.
- WEYLAND, Kurt, 2004, “Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform. An Introduction”, en WEYLAND, Kurt, ed., *Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- ZOVATTO, Daniel, 2018, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO, 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.
- ZURBRIGGEN, Cristina, 2006, “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las Ciencias Políticas”, *Revista de Ciencia Política*, núm. 1 (26), pp. 67-83.