

## UN MUNDO DE REGLAS INCIERTAS Y RESULTADOS ADVERSOS: UNA INTRODUCCIÓN

Flavia FREIDENBERG

*SUMARIO: I. Las elecciones como el único juego posible en la ciudad. II. El concepto de reformas y las decisiones teórico-metodológicas que definen el objeto de estudio. III. Un continente reformista: hallazgos comparados. IV. Estructura de la obra. V. Referencias bibliográficas.*

### I. LAS ELECCIONES COMO EL ÚNICO JUEGO POSIBLE EN LA CIUDAD<sup>1</sup>

Las elecciones son el corazón de la democracia. Esta idea tan poderosa es la que ha guiado a diversos movimientos sociales, actores de la representación política, organizaciones de la sociedad civil, agentes de la cooperación internacional y a las y los demócratas de distintos países del mundo en su búsqueda por instaurar sistemas pluralistas, justos y competitivos. La centralidad de la idea de las elecciones como pieza definitoria de la democracia está presente en la literatura comparada desde las teorías funcionalistas, y también en los enfoques voluntaristas que explicaban la democratización. Es más, la escuela de la democracia pluralista (Schumpeter, 1952; Lipset, 1959; Dahl, 1971) sostenía que el cumplimiento de una serie de derechos políticos, la generación de oportunidades de expresión de las preferencias y la posibilidad de participación política de la ciudadanía de manera libre y sin condicionamientos eran cuestiones claves para poder vivir en un sistema democrático.

---

<sup>1</sup> Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM, sobre “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020] (2020-2021). 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 a la Organización de los Estados Americanos.

La construcción de democracias basadas en elecciones —también denominada como “democracia procedimental”— se ha extendido en la práctica como la forma de organización política dominante de diversas regiones del mundo en las últimas décadas. En un estudio reciente de IDEA Internacional se sostiene que mientras en 2008 había 90 democracias, en 2018 esa cifra se había incrementado a 97, que equivale al 62% de los países del mundo. Siguiendo esos datos, el 57% de la población mundial vive hoy en una democracia, mientras que en 1975 solamente lo hacía el 36% (Freidenberg y Saavedra Herrera, 2020). Esas democracias están basadas en elecciones, y aun cuando en algunos países éstas han sido empleadas como un instrumento para vaciar luego de contenido a esas mismas democracias, las elecciones siguen siendo pensadas como el “único juego posible en la ciudad” (Linz, 1987).

Si bien las elecciones son claves para la democracia, no se vale hacerlas de cualquier modo para que el sistema pueda ser definido como democrático. Las elecciones deben ser un instrumento para prevenir la violencia y regular de manera pacífica el conflicto social (Przeworski, 2019: 219); deben contribuir en seleccionar de manera competitiva a quienes acceden a los cargos de representación popular y, al mismo tiempo, tienen que poder garantizar el ejercicio plural del poder y el respeto a los derechos humanos (Dahl, 1971). Las elecciones, además, deben ser organizadas y supervisadas por árbitros autónomos y profesionales, y quienes compitan deben respetar los resultados —sea quien sea el que gana o el que pierda—. Ser demócrata es aprender a perder, aunque duela en el alma. Ésta no es una cuestión menor.

Durante mucho tiempo, la principal preocupación de las y los demócratas de América Latina fue hacer elecciones como una manera pacífica de resolver las diferencias. En las últimas cuatro décadas, la democracia procedimental se ha ido convirtiendo precisamente en ese mecanismo a partir del cual se resuelven los conflictos entre diversos actores políticos, se canalizan las preferencias de la ciudadanía y se seleccionan elites con sus ideas y programas para ocupar las instituciones representativas. Derechos, garantías, competencia y control político se han convertido en aristas indispensables para esa democracia procedimental. En este sentido, con el paso de los años, el procedimiento democrático ha ido adquiriendo valor en sí mismo (Weffort, 1986), dejando cada vez más claro que cualquier otra manera de acceder al poder es ilegítima (Munck, 2010: 152) y de que el poder se consigue —sólo— a través de las urnas.

La evaluación de las últimas cuatro décadas de vida política latinoamericana permite sostener que las elites partidistas aprendieron a competir; las

y los votantes, a votar, y las instituciones electorales, a contar votos (Freidenberg y Saavedra Herrera, 2020). A pesar del consenso sobre su expansión, la evaluación de la democracia no genera los mismos acuerdos. Mientras un sector de la academia y la opinión pública es pesimista y ha llamado la atención sobre los problemas y los retrocesos que enfrentan los sistemas democráticos en la actualidad (Diamond, 2020), otro grupo reconoce que existen problemas; pero destaca aspectos positivos, como la ampliación de derechos individuales políticos y civiles, la celebración de elecciones cada vez mejor organizadas, la presencia de autoridades electorales cada vez más autónomas y profesionales, la ampliación de los controles sobre quienes ejercen el poder, la reducción de la brecha de género en la representación o la inclusión de grupos históricamente subrepresentados (Freidenberg, 2020; Przeworski, 2019; Levitsky y Way, 2015; Scherlis, 2015; Došek *et al.*, 2017; Orozco Henríquez, 2010).

Más allá de estos avances, efectivamente, las democracias han tenido que afrontar diversas tensiones, como los problemas relacionados con la integridad electoral (malas prácticas, compra de votos, violencia política, baja profesionalización y debilidades de organización electoral); un bajo compromiso de las elites (y la ciudadanía) con las instituciones y el Estado de derecho; una alta polarización e intolerancia a quien piensa distinto; poco respeto a la idea de resolución de conflictos consensuados o la baja representatividad de los actores claves que buscan canalizar las demandas de la ciudadanía en el sistema político. Uno de los elementos que ha llamado la atención tiene que ver con la condición de certeza que generan —o no— las reglas de juego. Es decir, en qué medida existe previsibilidad respecto a las normas sobre cómo y cuándo deben hacerse las elecciones y en cuanto al modo en que se accede al poder. Como señala Przeworski (2019), “la democracia es ese régimen político que supone certeza en las reglas e incertidumbre en los resultados”.

A diferencia de esta premisa, y al observar la experiencia latinoamericana de las últimas décadas, las reglas no parecen haber generado la certeza que una democracia requiere dado el “hiperactivismo reformista” de muchos países de la región (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Došek, 2016a). La manipulación constante de las normas que establecen cómo y quiénes pueden competir, que fijan el calendario electoral o el modo en que se cuentan los votos, se ha convertido en una oportunidad para diversos actores de incidir en el funcionamiento democrático en la mayoría de los países de la región. Es más, el cambio de las reglas formales, es decir, las reformas político-electorales, cuando los actores están en medio de la competencia, cuando se están contando los votos o cuando se llega a la fase de

la judicialización del proceso, quitan mucha previsibilidad a la vida política (Schedler, 2013). Esos comportamientos de manipulación estratégica han favorecido la incertidumbre en los incentivos y en los procedimientos que se han empleado tanto en la logística como en la gobernanza electoral y en la propia competencia intrapartidista. Si bien en muchas ocasiones los resultados de las elecciones han sido competitivos y han gozado de certeza, en muchas otras veces las reglas que rigen la competencia se han caracterizado por la incertidumbre. Y, de ese cambio de reglas, de sus causas y consecuencias, va esta obra.

## II. EL CONCEPTO DE REFORMAS Y LAS DECISIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS QUE DEFINEN EL OBJETO DE ESTUDIO

La discusión sobre la definición de cuándo se está ante una reforma o cambio de reglas que resulta importante en la investigación sobre sistemas electorales, no es una cuestión menor. Tomando en cuenta que las reglas formales pueden ser definidas como “las normas y procedimientos que restringen, condicionan y facilitan el comportamiento de los actores políticos” (North, 1990; O’Donnell, 1996; Rahat, 2011), cualquier cambio que se realice a las reglas escritas que afectan el modo en que se accede o se distribuye el poder tiende a ser considerado parte del análisis de los sistemas electorales. Estas reglas son claves porque no sólo otorgan legitimidad al sistema político, sino que incluso pautan la convivencia entre actores políticos y establecen caminos a seguir para competir y acceder al poder.

En tal sentido, las reglas que interesa estudiar están relacionadas con el sistema electoral, esto es, el “conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por (las y) los ciudadanos de una determinada comunidad política” (Vallés y Bosch, 1997: 33). Desde una definición operativa (un tanto restringida), se define así a aquellas reglas (fórmula de cómputo o mecanismo) que permiten convertir votos en escaños o puestos de poder (Norris, 1995: 3), y que definen ganadores y perdedores (Bowler y Donovan, 2012: 56). Eso implica identificar una serie de elementos clásicos, como el principio de representación, la fórmula empleada para asignar escaños, la magnitud de los distritos, el umbral electoral y el tamaño de las cámaras legislativas (Nohlen, 2007; Katz, 2005).

En diversos trabajos de investigación realizados en los últimos años se ha discutido sobre los límites de tener una visión restringida del sistema electoral

(Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Došek, 2016b). La discusión no es menor. La elección de los conceptos nunca es inocente. El modo en que se defina el sistema electoral ayudará a delimitar el objeto de estudio, y, de ese modo, poder identificar mejor cuáles son los elementos a tener en cuenta, así como las reformas que se consideran relevantes de explorar. Esto significa que a pesar de la relevante investigación realizada hasta el momento en la región sobre las reformas político-electorales (Thompson, 2015; Negretto, 2010; Marengo, 2009; Remmer, 2008; Zovatto y Orozco Henríquez, 2008; Buquet, 2007; Nohlen, 2007; Boix, 1999), aún existen controversias conceptuales respecto a cuáles son los atributos y las dimensiones que deben tenerse en cuenta al momento de considerar un cambio “de” sistema electoral, así como tampoco existe consenso respecto a cuándo un cambio es relevante y cuándo no (Freidenberg y Došek, 2016b).

La discusión reciente sobre las reformas en países en proceso de democratización también ha cuestionado muchas de las presunciones de los estudios europeos y anglosajones. Los cambios considerados “menores” o “técnicos” (Jacobs y Leyenaar, 2011; Leyenaar y Haza, 2011) y que en una visión tradicional no suelen tenerse en cuenta como parte de un proceso de reforma significativo, pueden ser centrales en determinado momento en la competencia política por el poder. Las reformas en este tipo de dimensiones menores o técnicas también pueden transformar los incentivos y recursos con los que cuentan los actores políticos, las condiciones de la competencia y la representación política (Freidenberg y Došek, 2016b).

En esta línea, en diversos trabajos (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Došek, 2016a y 2016b) hemos propuesto incluir, junto a las dimensiones clásicas de los sistemas electorales, nuevas cuestiones que complementan (y cuestionan) una visión restrictiva de los sistemas electorales. Las nuevas dimensiones que han sido incorporadas en diversas investigaciones están relacionadas con el mecanismo de selección de candidaturas, la gobernanza electoral, el financiamiento, la introducción de medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género, las candidaturas independientes o la ampliación de derechos de participación a connacionales residentes fuera del país (voto desde el extranjero). Esas dimensiones, que suponen una visión amplia del sistema electoral, permiten complejizar el modo en que se accede al poder, y también, en términos metodológicos, contribuyen a aumentar el número de observaciones que se pueden tomar en cuenta al momento de evaluar los cambios de las reglas que se consideran relevantes al momento de evaluar la dinámica competitiva del poder.

### III. UN CONTINENTE REFORMISTA: HALLAZGOS COMPARADOS

La discusión sobre las reformas electorales resulta muy relevante para conocer algo que le preocupa a la clase política, a los activistas, a la academia y a la ciudadanía: ¿cuáles son los sistemas electorales más eficientes, gobernables y representativos? A diferencia de los países europeos —que no han querido tocar mucho sus reglas de juego—, en América Latina se ha empleado el cambio de reglas electorales y políticas como una respuesta a los problemas de funcionamiento de la democracia; como una manera de asegurar resultados a quienes están en el poder; como un instrumento desde los gobiernos para amenazar a la oposición de que irán a cambiar las reglas si no aprueban otros proyectos, o para dar gusto a las presiones de actores críticos de la oposición para que se sientan cómodos dentro del sistema. Los datos de nuestras investigaciones permiten sostener esas afirmaciones. Dado que el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) lleva varios años contando y evaluando cambios en las reglas del sistema electoral, hemos aprendido muchas cosas en el estudio de las reformas electorales.

La revisión de los cambios en las leyes electorales realizadas en diferentes dimensiones entre 1977 y 2019 evidencia que en dieciocho países latinoamericanos se han llevado a cabo al menos una reforma en ese periodo (Freidenberg *et al.*, en este volumen).<sup>2</sup> La realización de 239 cambios en alguna dimensión/país/año de esas leyes electorales en los países analizados hace suponer que las elites confían en la capacidad de las normas de beneficiarlos (y es que si no nadie impulsaría una reforma), y de que creen que le otorgan cierta legitimidad a los procesos respecto a lo que son capaces de generar. Si bien existen diferencias respecto a la cantidad de reformas aprobadas en cada país, América Latina se ha convertido en una región muy activa en materia de reformas en las últimas cuatro décadas (Base de Datos de Reformas Electorales en América Latina), de las cuales un número significativo de ellas han sido a sus sistemas electorales, es decir, a las reglas que rigen el modo en que se accede al poder. Los elementos que se identifican como dimensiones críticas del sistema electoral, y que son analizadas, tienen que ver con el modo en que se organizan los distritos, se ejerce el sufragio, se cuentan los votos, se establece el modo en que se asignan los escaños y, en su caso, se distribuye el poder.

---

<sup>2</sup> Se trata de los dieciocho países estudiados por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) desde 1977 hasta 2022: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Las investigaciones dan cuenta también de que no todos los países estudiados han realizado el mismo número de reformas desde 1977, lo que permite clasificar a los casos en hiperactivos (Ecuador, Perú, México, República Dominicana), moderados (Argentina, Bolivia, Panamá, Costa Rica, Brasil, Honduras, Nicaragua, Venezuela, Colombia) y pasivos (Uruguay, Paraguay, Guatemala) (Freidenberg *et al.*, en este volumen). Las dimensiones que más cambios han tenido son las medidas para mejorar las condiciones de igualdad en el acceso a la competencia (la introducción de la cuota y/o el principio de la paridad de género en el registro de las candidaturas) (45 cambios en diecisiete países); los distritos en las elecciones legislativas (36 cambios en catorce países); el tamaño de la cámara baja (31 cambios en catorce países); los procesos de selección de candidaturas y medidas de democracia interna (28 en catorce países); la reelección presidencial (29 cambios en catorce países); cambios en la estructura de voto (25 en trece países) y fórmula de elección de legisladoras/res (22 en nueve países), entre otros (tabla I).

A diferencia de lo que ha señalado la literatura comparada, los cambios en las reglas no necesariamente indican siempre inestabilidad institucional, manipulación estratégica para beneficios partidistas o juegos de suma cero entre actores que prefieren maximizar sus beneficios a mejorar las condiciones de convivencia democrática. Si bien una gran cantidad de reformas responden a esas motivaciones, muchas otras han sido respuesta a las demandas de mayor democratización, a la ampliación de los derechos políticos y electorales, a mejores condiciones para la representatividad, profesionalización de la gobernanza electoral y mayores niveles de legitimidad del sistema político. Dicho de otro modo, el activismo reformista no necesariamente ha sido una mala decisión, sobre todo cuando se ha tratado de mejorar la legitimidad o la inclusión de unos sistemas políticos que funcionaban de manera excluyente.

Las reformas han caminado hacia una progresiva inclusión de actores, competencia y respeto al pluralismo. En materia de elección presidencial, las reformas han ido hacia una mayor inclusividad de las fórmulas. De las reformas realizadas entre 1977 y 2022, siete sistemas cambiaron la regla de mayoría relativa por la de mayoría absoluta o calificada (con posibles dos vueltas). Para 2022, catorce sistemas políticos empleaban la fórmula de mayoría absoluta (diez países con un 50% más uno) y cuatro utilizaban una mayoría de entre 35 y 45% de los votos para ganar en la primera vuelta, con un porcentaje de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado.<sup>3</sup> En Bolivia (2009) y Ecuador (2008) se reformaron las Constituciones al

<sup>3</sup> Existen diferentes subtipos de fórmulas de doble vuelta para la elección del Poder Ejecutivo: los sistemas de mayoría absoluta a dos vueltas tradicionales (Uruguay, Brasil, Bolivia,

contemplar la posibilidad de emplear ambas mayorías (absoluta y calificada, si es que no se alcanza la primera). Para 2022, Panamá, Paraguay, Honduras, México y Venezuela empleaban un sistema de elección presidencial de mayoría relativa, y a partir de 2014, Nicaragua también pasó a utilizar esta fórmula de mayoría relativa.<sup>4</sup>

Los estudios dan cuenta además de que América Latina ha sido referente en la ampliación de derechos a los grupos subrepresentados, transformando a las democracias en cada vez con mayor paridad, con las más de 45 reformas al régimen electoral de género en diecisiete países entre 1991-2022 (Freidenberg, en este volumen). La construcción de las democracias paritarias ha supuesto uno de los mayores desafíos y mejores respuestas a las crisis de representación. Los avances realizados en materia de reformas al régimen electoral de género han sido claves en el incremento de la representación política de las mujeres. En la actualidad, ocho países ya han aprobado algún tipo de paridad de género en el registro de candidaturas a cargos de representación popular en elecciones generales (Bolivia, Ecuador, Costa Rica, México, Argentina, Venezuela, Nicaragua y Perú), y otros dos sólo lo han regulado para las elecciones internas (Honduras, Panamá).

Si bien las reglas (las leyes) no explican por sí solas todos los cambios ni los avances realizados, dado que requieren de actores críticos que contribuyan a exigir su cumplimiento, la revolución normativa en materia de derechos de las mujeres resulta un excelente ejemplo del uso positivo del cambio institucional para profundizar la democratización. La experiencia ha enseñado que el tipo de diseño resulta sensible a los resultados de la representación. Si bien el tipo de paridad que se exige (horizontal, vertical y/o transversal) y la capacidad de los actores críticos para controlar que se cumpla varía de un país a otro; el hecho de que se exija paridad da cuenta de un paso importante en la construcción de las democracias paritarias. El

---

Chile, Colombia, Perú, El Salvador, Guatemala, República Dominicana); sistemas con mayoría a doble vuelta sin mayoría absoluta, pero con doble exigencia (en la primera vuelta, un porcentaje mínimo exigido más una distancia determinada con respecto al segundo más votado) (Argentina); sistemas de doble vuelta con mayoría absoluta en primera o una mayoría especial (si no se alcanza la absoluta), más una distancia determinada con respecto al segundo más votado (Ecuador y Bolivia), y sistemas de doble vuelta sin mayoría absoluta en primera, pero con un porcentaje mínimo exigido (Costa Rica), más puntos porcentuales de diferencia con el segundo candidato (Nicaragua).

<sup>4</sup> Algunos países ya tenían el sistema de doble vuelta antes de 1978: Chile, desde 1925; Costa Rica, desde 1962, y Bolivia, desde 1967. Otros lo establecieron al momento de instaurar la democracia en el país, como El Salvador (1983) o Guatemala (1985). Los países que la incorporaron a partir de 1978 fueron Ecuador (1978), Perú (1979), Brasil (1988), Colombia (1991), Argentina (1994), Uruguay (1996) y República Dominicana (1994) (Freidenberg y Došek, 2016b).



resto de los países tienen horizonte paritario (República Dominicana, Uruguay y Colombia), exigen una cuota del 30% (El Salvador y Brasil) o menor (Uruguay) e incluso hay uno que exige 20% sólo en las elecciones internas (y no en las generales) (Paraguay). La ausencia de mandato de posición, su formulación ambigua o el hecho de que no se indique de manera expresa que al menos en algunos distritos (o listas) los encabezamientos sean para mujeres, también restringe la fortaleza del régimen electoral de género.<sup>5</sup> Un diseño que no garantiza el mandato de posición de manera explícita y clara resulta ineficiente, genera pocas oportunidades para ubicar a las mujeres en puestos elegibles, no competitivos o simbólicos, y suele limitar el acceso de las mujeres al poder.

A diferencia de los avances en las candidaturas, los partidos han sido más conservadores respecto a sus dirigencias. Al analizar las reglas que fijan el modo en que los partidos deben seleccionar a sus autoridades, se observa que sólo en un 27% de cuarenta leyes electorales y/o partidistas reformadas en ese periodo se hace mención explícita a la democracia interna, lo cual contrasta con el 57.5% que señala que la selección de dirigencias debe efectuarse mediante la realización de elecciones competitivas (Guadarrama y Hernández Ibáñez, en este volumen). A pesar de esta gran cantidad de reformas, la mayoría de los partidos no han ingresado exigencias de paridad para los cargos de dirección ni los órganos de toma de decisiones. Los datos son poderosos. De 123 partidos políticos relevantes en la actualidad en la región, es decir, que tienen fuerza electoral, capacidad de gobierno y/o de coalición en dieciocho países de la región, sólo diecinueve están liderados por una mujer (presidencia o secretaria general del partido) (#ObservatorioReformas).

La profundización de la democracia de los sistemas políticos latinoamericanos ha encontrado en el reconocimiento de los derechos civiles, sociales y políticos de las personas de las diversidades otra oportunidad para ser más incluyentes. En las últimas décadas se han registrado 64 reformas sobre veintún derechos diferentes en trece países de la región, siendo los del Cono Sur los países más activos en el avance en el reconocimiento de derechos para las personas con orientación sexual e identidad de género disruptivas, mientras que Centroamérica y México son las zonas más conservadoras en esta materia (López Sánchez, en este volumen). Estos hallazgos contribuyen a identificar los casos nacionales donde resulta necesario hacer más énfasis sobre reformas que amplíen derechos para avanzar en la inclusión de las personas de la diversidad y otros grupos subrepresentados en América Latina.

---

<sup>5</sup> Como se ha evidenciado en Argentina, Brasil, Chile, Honduras, El Salvador o Perú antes de 2022.

Los derechos políticos de las personas que residen fuera de sus países también es un ámbito de ampliación y reconocimiento de ciudadanía. En diferentes países se ha incorporado la posibilidad de voto de sus connacionales en el extranjero en las elecciones presidenciales o legislativas. De este modo, se facilita el ejercicio pleno de los derechos políticos y de ciudadanía más allá del lugar de residencia. En la actualidad, diecisiete países cuentan con la posibilidad de que la ciudadanía vote desde el exterior en diferentes modalidades y características (Beltrán Miranda, en este volumen).<sup>6</sup>

Los partidos políticos y las reglas para su registro también han sido materia de cambio en los países de la región. Desde 1978, se han realizado 46 cambios en las reglas de inscripción partidistas en diecisiete países, identificándose dos direcciones opuestas de estas reformas: una orientada a defender que los partidos son entes privados (Brasil, Colombia y Perú) y otra que destaca que los partidos son públicos, y que por tanto el Estado puede regular su vida interna y el modo en que deberían organizarse y tomar decisiones. La posibilidad de reelegirse de la persona encargada de la presidencia ha sido una de las dimensiones más reformadas en el periodo analizado. Según los datos del #ObservatorioReformas, unas 34 reformas al marco normativo (14%) han estado relacionadas con la reelección presidencial, lo que indica el interés de los actores políticos por cambiar los términos del mandato y la posibilidad de continuar (o no) en el poder.

Otra de las áreas que han sido reformadas de manera reiterada, aunque no en todos los países, tiene que ver con un elemento clave del sistema electoral: la estructura de voto.<sup>7</sup> La historia política de América Latina ha estado caracterizada por emplear el sistema de listas cerradas y bloqueadas y se buscó abrir las listas pensando que esto —en sí mismo— mejoraba la representación política y la vinculación entre electores y representantes (Gilas, en este volumen). Entre 1977 y 2022, se han realizado 23 reformas en trece países en cuanto a la estructura del voto. De esas reformas, hubo algunas a favor del voto preferencial o la lista no bloqueada, como ha ocurrido en ocho países,

---

<sup>6</sup> Esta dimensión ha sido reformada en Perú (1979), Honduras (1982 y 2001), Brasil (1988), Argentina (1991 y 2019), Venezuela (1993), República Dominicana (1997), Nicaragua (2000), Ecuador (2002 y 2020), México (1996, 2005, 2014 y 2021), Panamá (2006 y 2012), Bolivia (2009), Paraguay (2011), Costa Rica (2013) y El Salvador (2013 y 2020), Guatemala (2016) y Chile (2014).

<sup>7</sup> La literatura plantea dos sistemas puros de estructura de voto: el que supone elegir una lista cerrada y bloqueada de candidaturas, normalmente elegidos por el partido, y el que implica elegir a una persona (voto personalizado o de lista abierta). Entre estos dos sistemas extremos existen diversas combinaciones, con distintas maneras de ejercer el voto y diferentes efectos sobre la representatividad.

como Panamá (1983), Perú (1979, 2000 y 2009), Colombia (1994), Ecuador (1998), Brasil (1996, 2003), Honduras (2004), República Dominicana (2010) y El Salvador (2012, y luego listas abiertas en 2015) (#ObservatorioReformas, 1977-2022). Tras una evaluación de los efectos del voto preferencial sobre la representación y/o el sistema de partidos, la tendencia ha ido al contrario, y algunos países han caminado a cerrar las listas (como Ecuador en 2020 o Perú en 2021).<sup>8</sup> En la actualidad, ocho países emplean listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay), mientras que hay otros que utilizan voto preferencial (Honduras, República Dominicana, Chile, Colombia, Panamá) e incluso listas abiertas (Brasil y El Salvador). Finalmente, hay casos que usan sistemas mixtos para la elección de las y los legisladores.<sup>9</sup>

Otra de las áreas también reformadas ha sido la del financiamiento y fiscalización de la política, uno de los temas más polémicos y con más interés por las consecuencias que la misma tiene sobre las percepciones de la ciudadanía respecto al funcionamiento de la democracia. El sentido de las reformas ha ido orientado predominantemente hacia modelos mixtos, bajo la idea de que son los que mejor contribuyen a la equidad de la contienda. Respecto a la financiación pública, la predominante es la directa, que comprende criterios de distribución, barreras de entrada, porcentajes condicionados y periodos y momentos de entrega, entre otros. De acuerdo con el #ObservatorioReformas, de dieciocho países de la región, quince cuentan con mecanismos de financiamiento público mediante los cuales el Estado otorga recursos a los partidos políticos para sus actividades. Únicamente Bolivia y Venezuela conservan esquemas eminentemente privados, mientras que el resto han transitado a modelos mixtos. De estos casos, sólo en cinco se otorga financiamiento partidista para actividades electorales, es decir, que pueden ser utilizados durante periodos de campaña política y para la difusión de acciones proselitistas por candidaturas. Mientras que, en diez, el Estado realiza aportaciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias, que comprenden la manutención de sus estructuras burocráticas y sus actividades cotidianas de propaganda, investigación, capacitación y formación política. La asignación de los recursos públicos toma en cuenta criterios de desempeño electoral, con base en los resultados de elecciones anteriores y la

---

<sup>8</sup> Se fijó el sistema de listas cerradas y no bloqueadas como una excepción para las elecciones de 2021, pero la ley establece las listas cerradas y bloqueadas.

<sup>9</sup> Los sistemas más diferentes son aquellos que eligen mediante un sistema mixto (Bolivia, Panamá, Venezuela y México), donde se vota por más de un principio de representación. Así, una parte de la cámara suele estar integrada por medio del principio proporcional y otra parte emplea un principio mayoritario.

representatividad en órganos legislativos, además de configurarse de forma equitativa dependiendo del número de partidos en el escenario político.

Si bien la financiación privada se permite en la totalidad de países de América Latina, ésta se encuentra sujeta a ciertas regulaciones, que van variando de país en país (Ferreira Rubio, 2004: 45). Aun con ello, algunos de estos países establecen restricciones sobre el origen de las aportaciones privadas, como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, donde se prohíbe la financiación por entidades como empresas, organizaciones políticas, sociales e iglesia (Estrada Ruiz y Valdés Zurita, 2019). En esta línea de reformas inclusivas, uno de los elementos más interesantes y recientes en materia de reformas tiene que ver con la inclusión de la perspectiva de género en el financiamiento de los partidos. Dado que las mujeres políticas enfrentan más obstáculos que los hombres cuando quieren hacer política y que no suelen acceder a las redes de financiación ni tampoco a los recursos específicos que reciben los partidos, los Estados han incorporado medidas específicas que funcionan para diferentes áreas relacionadas con la participación de las mujeres. En este sentido, América Latina ha dado algunos pasos importantes en la regulación pública con enfoque de género, y esas reformas pueden sistematizarse en cuatro grupos: *a*) financiamiento para capacitación y fortalecimiento de liderazgo de las mujeres (Brasil, México, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá); *b*) financiamiento para promoción de liderazgos en medios de comunicación de masas, incluyendo como en Brasil franjas gratuitas en medios (mínimo 10%); *c*) financiamiento “plus” a los partidos por tener candidatas electoralmente exitosas (Colombia y Chile), y *d*) financiamiento para actividades concretas sobre igualdad y diseño de políticas públicas.

Finalmente, un área que ha avanzado mucho en los últimos años y donde la región tiene mucho que decir es la incorporación de mecanismos de democracia directa en las reglas de juego de las democracias latinoamericanas, con la intención de generar más oportunidades a la ciudadanía para poder intervenir en el proceso de toma de decisiones. Durante el periodo 1977-2022, se registra un total de trece reformas en materia de mecanismos de democracia directa en la mitad de los países de la región (#ObservatorioReformas). La mayoría fueron hacia la inclusión de mecanismos como la consulta popular, los referéndums o las iniciativas legislativas populares. Estos mecanismos de innovación democrática han supuesto también desafíos importantes para las democracias representativas, ya sea como instrumentos de complementariedad a las dinámicas clásicas de toma de decisiones o como herramientas que desafían el modo en que la política procesa esas decisiones.

TABLA I. FRECUENCIA DE REFORMAS  
A LAS REGLAS ELECTORALES (1977-2022)

<i>Reformas orientadas a la competencia entre partidos</i>	<i># cambios</i>	<i># países</i>
Registro de inscripción de los partidos	46	17
Cuota de género para las candidaturas a cargos de representación popular nacional	45	17
Distritos en elecciones legislativas	36	14
Tamaño de la cámara legislativa (cámara baja)	31	14
Selección de candidaturas y medidas de democracia interna	28	14
Reelección presidencial	29	14
Estructura de voto en elecciones legislativas	25	13
Voto de los nacionales desde el extranjero	23	17
Fórmula para la elección de legisladores/ras	22	9
Fórmula electoral en elección presidencial	17	11
Duración del mandato presidencial	12	10
Concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas	9	6
Barrera/umbral legal en elecciones legislativas	8	6
Duración del mandato legislativo	7	5
Reelección legislativa	7	5

FUENTE: Observatorio Reformas Políticas en América Latina (1977-2022). Fecha de actualización: febrero de 2022.

#### IV. ESTRUCTURA DE LA OBRA

El continente reformista ha generado una serie de aprendizajes muy importantes para entender mejor la dinámica política. Motivados e inspirados en el trabajo realizado en los últimos años, quisimos profundizar en algunas de estas agendas de investigación, que son claves para comprender las causas y consecuencias de los cambios a las reglas formales que rigen las cuestiones del poder en los sistemas políticos latinoamericanos. Ésta no es una cuestión

menor. Nuestra preocupación tiene que ver con explorar el modo en que el derecho y la ciencia política, a través de las reformas institucionales, contribuyen a mejorar las condiciones de gobernabilidad y convivencia democrática. Este libro pretende precisamente contribuir de manera teórica, metodológica y empírica en un área de reciente interés de la investigación comparada sobre las reformas político-electorales realizadas en los países latinoamericanos, con la intención de generar insumos, identificar enseñanzas y repensar buenas prácticas que ayuden a entender las causas de las agendas reformistas y sus efectos sobre el funcionamiento de la democracia. No se puede negar que esta agenda también busca inocular procesos que ya han sido desarrollados en algunos contextos, y que —en vez de fortalecer— han debilitado a la democracia.

La experiencia comparada suele ser un buen instrumento para generar diagnósticos detallados, aprender de lo que se hizo bien, de lo que se planteó mal o de lo que, estando bien diseñado, tuvo efectos nefastos sobre lo que se quería transformar. La investigación aplicada genera aprendizajes que deberían ayudar en el diseño, aprobación, implementación y evaluación de las reformas que se realizan en cualquier contexto, y esto aún es un reto, porque los procesos de reformas suelen ser muy parroquialistas, desarrollarse “en lo oscurito”, y existe poco diálogo entre la investigación aplicada y los tomadores de decisiones. De ahí que nuestra contribución busque generar sinergias entre la academia, los hacedores de políticas y la ciudadanía.

A partir del conocimiento acumulado —casi ya diez años de evaluación de las reformas políticas-electorales realizadas en dieciocho países de América Latina en el marco del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina— surgen una serie de interrogantes que guían al conjunto de trabajos que se presentan en este volumen. Esas preguntan dan cuenta de cómo el conocimiento científico es acumulativo y permite abrir nuevas líneas de investigación-acción para el aprendizaje comparado. Algunas de esas cuestiones tienen que ver con las razones que explican las reformas (¿por qué unos países reforman más que otros?), y otras, con los vínculos y efectos de esos cambios de reglas sobre las dinámicas del régimen político, sus niveles de legitimidad y representatividad o su gobernanza electoral. También esas preguntas buscan evidenciar que muchas veces resultaría más sencillo mirar lo que ocurre en lo de nuestros vecinos para evitar impulsar reformas que ya fracasaron en sus motivaciones y sus objetivos de cambio institucional.

La obra está estructurada en cuatro partes temáticas, que agrupan las contribuciones preparadas luego de dos años de trabajo por el equipo de investigación interdisciplinaria, internacional e intergeneracional del Observatorio. En la primera parte, sobre reformas políticas y democracia, el libro inicia con cuatro capítulos, que analizan, desde diferentes objetivos y estrategias

metodológicas, los vínculos entre las dimensiones de reforma y el régimen político. En el capítulo inicial de este libro, Flavia Freidenberg, Sebastián Garrido de Sierra y Cristhian Uribe Mendoza se preguntan “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”, dando cuenta del intenso universo reformista en la región.

Tomando como evidencia la Base de Datos Comparada del #ObservatorioReformas, que evalúa 297 reformas entre 1977-2022, este capítulo pone a prueba, a través de un análisis multivariado, una serie de hipótesis que permitirían explicar las diferencias de ritmo reformista entre los países de la región. Se explora el peso de las razones institucionales (estructura legislativa, nivel de proporcionalidad entre votos y escaños en el Poder Legislativo), actitudinales (aprobación ciudadana de la democracia), político-competitivas (fragmentación legislativa del sistema de partidos, nivel de competitividad presidencial, nivel de volatilidad electoral del Poder Ejecutivo, nivel de volatilidad electoral legislativa del sistema de partidos) y económicas (nivel de crecimiento económico, inflación), controlados por el tipo de régimen político (democracia, autoritarismo), sobre el nivel de activismo reformista. La investigación presenta hallazgos sustantivos respecto a que es la volatilidad electoral agregada a nivel del Poder Ejecutivo la variable que mejor explica la probabilidad de realización de una reforma político-electoral en la región.

La obra continúa con el texto elaborado por Camilo Saavedra Herrera, con su capítulo sobre “¿Cuántas golondrinas hacen verano? Reformas electorales y democracia en América Latina (1977-2019)”, donde analiza la relación entre reformas electorales y democracia en América Latina, a partir de la premisa de que la interacción entre ambas no se da en un solo sentido, y cuyo estudio entraña, por tanto, la dificultad de precisar qué fue primero “el huevo o la gallina”. Para dar cuenta de esa endogeneidad, el argumento principal que se presenta en las páginas siguientes es que el impacto de las reformas electorales en los niveles de democratización no ha sido lineal, sino que, en todo caso, ha estado condicionado por las características de los regímenes políticos al momento en que se efectuaron las reformas, así como el ritmo de las reformas realizadas previamente. Dicho de otro modo, el texto plantea que los efectos de las reformas no son siempre favorables para la democracia; éstos son mayores cuando las reformas se efectúan en condiciones autoritarias o en los años posteriores a la transición. La disminución de esos rendimientos se explica, primero, por la imposibilidad de que éstos se incrementen al infinito y, segundo, por las presumibles consecuencias negativas que produce la inestabilidad de las normas que regulan la representación y la participación políticas.

María Marván Laborde reflexiona, desde una estrategia de corte cualitativo, con dos estudios de caso en profundidad, sobre la capacidad pedagógica de las reformas legales y las consecuencias del reformismo latinoamericano, sus limitaciones para transformar la conducta de los principales actores (partidos y personas candidatas) y su impacto en la legitimidad de los sistemas electorales. En su capítulo titulado “Hay reformas electorales que no perfeccionan la democracia” analiza, a partir de dos casos diferentes, las expectativas creadas por los poderes legislativos al momento de la aprobación de reformas emblemáticas, los discursos empleados para su legitimación, las dificultades derivadas de su implementación y los resultados obtenidos. Tras la descripción de la reforma de la PASO en 2009 en Argentina y de la introducción del Proceso Especial Sancionador (PES), creado a partir de la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el proceso electoral de 2006, y que se convirtió en legislación con la reforma de 2007 en México, argumenta que ambas reformas no cumplieron con la promesa fundamental que las animó: el perfeccionamiento de sus respectivos sistemas electorales y el incremento en la calidad de la democracia.

En su investigación sobre “Las consultas populares en manos de las presidencias en la América Latina del siglo XXI”, Guadalupe Salmorán Villar se concentra en uno de los procesos de reformas electorales más constantes en los países de la región bajo el argumento de superar la crisis de representación política y ampliar la participación política de la ciudadanía en la toma de decisiones. En lo que va del siglo XXI, buena parte de las consultas populares han sido promovidas por los órganos ejecutivos. Mediante las consultas, las presidencias han ampliado su capacidad de influencia política, extendido sus potestades jurídicas y puesto a consideración de la ciudadanía una gran variedad de asuntos: políticas de gobierno y revocatorias de mandato, pero también reformas legales y constitucionales de gran calado. En este trabajo se evalúan las reglas que marcan el modo en que se hacen las consultas, con carácter nacional, que pueden ser impulsadas por las presidencias en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela a la luz de la normativa constitucional y legal aplicable. El objetivo no sólo es reportar las particularidades de los diseños normativos de las consultas a cargo de los poderes ejecutivos, sino además identificar las facultades adquiridas por las presidencias y ofrecer algunas reflexiones sobre sus impactos en los ordenamientos de los países que las han adoptado.

En la segunda parte de la obra, cinco capítulos profundizan en áreas específicas del cambio institucional, como son las reformas a los partidos y al sistema electoral. En su capítulo sobre “La personalización del voto y la cali-



dad de la representación política en América Latina”, Karolina Gilas trabaja sobre los cambios en la estructura del voto a partir de analizar 12 reformas que se hicieron entre 1990 y 2018, y que estuvieron orientadas a la incorporación de algún mecanismo de personalización del voto, como votaciones nominales, listas abiertas o voto preferencial. Estas reformas, que pretenden incrementar la influencia de los votantes sobre la definición del representante electo, suelen ser justificadas como remedios a la crisis de representación, esperando que contribuyan a elevar la calidad de la representación política. El trabajo analiza sus efectos sobre la calidad de representación, evidenciando que la personalización del voto no necesariamente ha tenido un impacto positivo en las relaciones entre la ciudadanía y los representantes, lo que ha generado una contraola de reformas hacia la reintroducción de los sistemas de listas cerradas y bloqueadas (como en Ecuador o Perú).

En su capítulo titulado “La tentación reeleccionista en América Latina: reformas políticas para prolongar o restringir al mandato presidencial (1977-2021)”, Fabián Acuña Villarraga evalúa los patrones reeleccionistas de las presidencias en América Latina, para identificar las reformas políticas orientadas a permitir, ampliar o restringir la reelección presidencial y sus mecanismos de aprobación en dieciocho países de América Latina entre 1977 y 2022. En quince de esos países se ha transitado por diferentes regulaciones, que van desde la prohibición absoluta hasta la reelección indefinida o con medidas intermedias como la reelección no consecutiva con límites de postulación o sin ellos, así como la reelección consecutiva. Sólo México, Guatemala y Paraguay han mantenido inalteradas sus regulaciones acerca de la reelección, aunque esto no ha sido por falta de iniciativas, sino por falta de consensos para el cambio institucional.

Otra de las dimensiones exploradas de manera reciente, y que ha sido de interés en este libro, tiene que ver con el modo en que los partidos seleccionan a sus dirigencias. Carlos Guadarrama y Axel Hernández Ibáñez sistematizan, analizan y comparan los contenidos de 54 estatutos de partidos relevantes latinoamericanos sobre las reglas de selección de dirigencias; también exploran el peso de diversos factores organizativos internos (como la ideología) sobre la adopción de diferentes tipos de electorados. En el capítulo titulado “La legislación y las reglas estatutarias sobre selección de dirigencias en los partidos políticos latinoamericanos en perspectiva comparada”, los argumentos llaman la atención sobre dos líneas de interés que requieren ser investigadas en un futuro: los partidos siguen siendo excluyentes en sus procesos de definición de dirigencias y también poco competitivos en el modo en que toman sus decisiones.

En su capítulo titulado “Hacia una configuración de sistemas electorales con mecanismos de excepción en América Latina”, Hugo Concha Cantú estudia las reformas a los sistemas electorales que prevén mecanismos para enfrentar situaciones excepcionales, y pretende hacer una propuesta para el establecimiento de regímenes de excepción en materia electoral. A partir de la experiencia de la situación de crisis generada por la enfermedad COVID-19, llama la atención sobre los desafíos que enfrentan las instituciones políticas, en la medida en que deben buscar cumplir con sus facultades y obligaciones normativas sin descuidar la protección de los derechos en sus ámbitos de funcionamiento. El argumento es que frente a estas situaciones críticas deberían incorporarse medidas específicas que delimiten las facultades de control constitucional por parte del tribunal o corte constitucional para la revisión de los regímenes de excepción. En este sentido, con relación al ámbito electoral, las autoridades deberían tener capacidad y facultades para posponer elecciones en el marco de un procedimiento claro y, con ello, cumplir con ciertos requisitos, como establecer con claridad el tiempo en que se suspenden, la manera en que se protege el cambio de gobernantes, las modalidades autorizadas en que se podrá ejercer el derecho a votar y las características generales de los procedimientos a tomar.

En su capítulo sobre “Financiamiento y fiscalización de partidos políticos en América Latina y el caso de la experiencia subnacional en México”, Erika Estrada Ruiz analiza de manera comparada las reformas a los sistemas de financiamiento y fiscalización en diecisiete países de América Latina a través de cinco elementos: *a)* el sistema de financiamiento; *b)* el tipo de actividades que permiten financiarse; *c)* el criterio de asignación y límites de recursos: público/privado; *d)* el organismo de control de los recursos, y *e)* el tipo de sanciones. El capítulo atraviesa permanentemente algunas reflexiones desde la experiencia nacional en México y su modelo de financiamiento y fiscalización de partidos políticos. Se expone una experiencia a nivel subnacional que muestra la importancia del trabajo interinstitucional conjunto y transversal en distintos niveles del sistema político para despresurizar el trabajo de las autoridades electorales, pero también para fortalecer un sistema nacional de elecciones que depende de esquemas de gobernanza y distribución de responsabilidades.

La tercera parte de la obra, sobre reformas orientadas a una mayor inclusión y diversidad de las democracias, incluye cuatro capítulos que analizan la incorporación de diversos grupos que han tenido problemas para ser representados en igualdad de condiciones que otros en las instituciones políticas. Flavia Freidenberg evalúa, en su capítulo sobre “Reformas al régimen electoral de género en América Latina”, el incremento de la representación

política de las mujeres latinoamericanas en los congresos nacionales, y encuentra que cuanto más fuerte sea el régimen electoral de género empleado para el registro de las candidaturas a cargos de representación popular, mayor será la representación descriptiva de las mujeres. En el capítulo se aplica el Índice de Fortalecimiento del Régimen Electoral de Género (IFREG) a cada una de las 45 reformas electorales realizadas en diecisiete países de la región entre 1991 y 2022. Este ejercicio comparado enseña que esas reglas, junto a sistemas electorales amigables al género y el compromiso activo de actores críticos, han permitido articular mecanismos formales e informales para monitorear, reforzar y/o exigir el cumplimiento de las leyes a las organizaciones partidistas, y eso ha mejorado en términos medios unos 33.6 puntos porcentuales los niveles de representación política de las mujeres en las instituciones legislativas nacionales de la región.

Ericka López Sánchez, en su texto sobre “Reformas legislativas en torno a los derechos LGBTIQ+ en América Latina”, centra su atención en las reformas sobre derechos LGBTIQ+ en América Latina y elabora una rigurosa radiografía del proceso de reconocimiento de esos derechos para las personas de las diversidades sexuales y de género. El análisis permite conocer el modo en que han evolucionado los marcos legales para hacerlos más inclusivos para estas poblaciones que no gozan a plenitud de su ciudadanía. El reconocimiento de los derechos a la población LGBTIQ+ a nivel nacional en América Latina comenzó en 2002 y, desde ese año, se inicia un ciclo de reconocimiento que ha permanecido hasta enero de 2021, y que ha supuesto la aprobación de unos 64 derechos a favor de las personas de las diversidades sexuales y de género. La investigación da cuenta de los países pioneros, los gobiernos que impulsaron este tipo de reformas, los derechos que se reconocieron, las entidades sexuales y de género beneficiadas, los mecanismos de aprobación y la composición ideológica de los congresos.

En su capítulo sobre “De cómo lograr más representación de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe”, Betilde Muñoz-Pogossian estudia el acceso a los derechos políticos de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina. La investigación evalúa las instancias de exclusión y discriminación que pueden enfrentar estos grupos al querer participar políticamente, analizados a la luz de la faceta activa y pasiva de los derechos político-electorales. El texto realiza un mapeo de las medidas de acción afirmativa para revertir la situación de subrepresentación de estos grupos y, aunque son pocos los países que han adoptado reformas proactivas, éstas han buscado implementar el principio de inclusión y equidad en la competencia electoral.

Cierra esta parte del libro el capítulo de Yuri Gabriel Beltrán Miranda sobre las “Reformas al voto de la ciudadanía desde el extranjero en América Latina”. En las últimas décadas, esta área de análisis se ha ido fortaleciendo gracias a una ciudadanía cada vez más exigente, que espera poder participar en los procesos electorales nacionales, aunque resida fuera del territorio. Para 2022, dieciocho países de América Latina habían reconocido el derecho al sufragio de su ciudadanía en el extranjero. El análisis da cuenta del modo en que los distintos países de América Latina han regulado el ejercicio de la membresía política de sus migrantes a través del sufragio, y evidencia cómo, a pesar de las intenciones, existen diferencias de modelos entre los países de la región.

En la última parte del libro, sobre reformas a la gobernanza y la justicia electoral, se presentan cuatro capítulos que buscan focalizar la atención respecto a los desafíos de organizar elecciones y en los procesos de judicialización de las elecciones y la política. En su capítulo titulado “Las reformas políticas y electorales en América Latina”, Salvador Romero Ballivián explora los principales dilemas y debates sobre las reformas electorales en América Latina e identifica los principales ejes que han cruzado los procesos reformistas en materia de derechos, la competencia interpartidista y la gobernanza electoral: la búsqueda de una participación ampliada e incluyente; la apertura del abanico electoral; la composición, las atribuciones de los organismos electorales y las disputas en torno a cuál es la instancia competente para zanjar las controversias electorales; la equidad en la competencia y el acceso a los espacios de decisión; las paradojas de la modernización tecnológica.

En su texto sobre las reformas y los retos a la gobernanza electoral en América Latina, José Alfredo Pérez Duharte describe y analiza en su capítulo “Reformas y retos a la gobernanza electoral” algunos cambios y nuevas consideraciones surgidas a nivel regional en los últimos años a partir de la mayor presencia y capacidad de organizar elecciones de las autoridades de la gobernanza electoral en la región. Estas transformaciones han terminado impactando en alguna de las dimensiones de la gobernanza electoral, y en el texto se destacan varios de los retos que deberán enfrentar estas autoridades electorales en su trabajo cotidiano.

En su capítulo sobre “Reformas sobre la nulidad de elecciones en América Latina”, Arturo Espinosa Sillis revisa la regulación de las nulidades electorales en las diferentes legislaciones de los países de América Latina, así como las reformas que se han realizado sobre este tema. El texto analiza los principios que rigen a las nulidades electorales en diferentes países de la región, considerando las reformas que se han llevado a cabo respecto a las nulidades electorales y evaluando en qué medida esos instrumentos han mejorado el funcionamiento de la competencia.

Dolores Gandulfo cierra la última parte del libro con un capítulo titulado “Nuevas formas de reformas: judicialización de los procesos electorales en América Latina”, con un análisis muy sugerente sobre el uso político del derecho y el papel activo del Poder Judicial en la esfera política y en la vida de los partidos políticos. En su texto, da cuenta de cómo un buen número de elecciones han experimentado procesos de judicialización, así como evidencia que las reglas electorales impulsadas por motivos claramente políticos condicionan el normal desarrollo de los procesos electorales. A partir de un análisis comparativo de los casos de Ecuador y Bolivia de los últimos años, se identifican tres tipos de escenarios: *a)* sentencias que inciden sobre el proceso electoral, tanto provenientes de la justicia electoral como originadas en cámaras sin fueros en la materia; *b)* sentencias que contrarían la Constitución e influyen en el proceso electoral, y *c)* la promoción de procesos judiciales en busca de imposibilitar candidaturas. Estos escenarios terminan debilitando la transparencia institucional y, con ello, afectan los derechos político-electorales de la ciudadanía.

La obra concluye con una serie de reflexiones comparadas de Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, con un capítulo denominado “Conclusiones. Las reglas cambian, pero la política sigue igual”, que destaca los aprendizajes y retos pendientes para los procesos de reformas político-electorales que realiza la región, en clave de ciudadanización, profundización democrática y fortalecimiento institucional. Como ya se ha mencionado en diversas investigaciones previas, las principales agendas pendientes tienen que ver con introducir más mecanismos que permitan incluir la voz de la ciudadanía en los diagnósticos de las reformas políticas que se impulsan; procurar una mayor profesionalización de los procesos de toma de decisiones que tienen que ver con la aprobación de las reformas; marcar los tiempos en los que se pueden evaluar (y reformar) los sistemas electorales, y de esa manera quitar la oportunidad y la iniciativa de gobernantes de turno de emplear la promesa (o la amenaza) de reforma como un arma estratégica, y hacer un mayor esfuerzo para incorporar instancias de legitimación partidista y ciudadana en cada uno de ellos.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha sido nuevamente el espacio ideal desde donde articular las investigaciones que se recogen en esta obra, y desde donde además impulsar el debate sobre el cambio institucional y su incidencia sobre el funcionamiento de las democracias latinoamericanas. 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

una vez más articular esfuerzos para generar, pensar y discutir los retos que enfrentan las democracias latinoamericanas. En este sentido, quienes formamos parte del #ObservatorioReformas somos deudores del apoyo y confianza del doctor Francisco Guerrero Aguirre, secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, y del doctor Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para poder continuar generando espacios de diálogos, investigación rigurosa y multidisciplinaria, e instrumentos de incidencia pública que permitan mejorar nuestro conocimiento sobre el cambio político y el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Motivados por la necesidad de continuar profundizando en los objetivos del #ObservatorioReformas, esta obra fue diseñada por el equipo de investigación que integra el proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Universidad Nacional Autónoma de México durante el periodo 2020-2021 [Clave del Proyecto: IN301020]. Algunos de los textos que integran este libro, además, fueron discutidos en el segundo 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 - #No SinMujeres y el Instituto Nacional Electoral (INE), en la Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020.

Las últimas décadas han supuesto desafíos importantes para las democracias latinoamericanas. También la ciencia política y el derecho han ido transformándose, y al menos algunos ámbitos dentro de estas disciplinas buscan una cada vez mayor profesionalización y rigurosidad; asimismo, realizan esfuerzos para hacer que sus investigaciones lleguen a las y los tomadores de decisiones y, con ello, contribuyan a mejorar los procesos que movilizan cambios de las reglas políticas que rigen la convivencia. Es más, la academia está buscando sistematizar, evaluar y contribuir en el conocimiento de un campo que durante mucho tiempo había estado casi ignorado y había permitido cierta flexibilidad en esas decisiones. Cada vez nos convencemos más de que urge construir puentes entre quienes investigan, quienes toman decisiones de política pública y quienes lideran las instituciones democráticas. Y eso supone saber más cómo se toman esas decisiones (en este caso, las que impulsan reformas) para que se puedan generar mayores contextos de exigencia.

Este tipo de esfuerzos multidisciplinares y entre diversidad de actores (académicos, políticos, sociales) tienen todo el sentido, porque permiten observar problemas reales y buscar soluciones conjuntas —desde la teoría y la empiria—, para facilitar el conocimiento comparado de las decisiones políticas. La necesidad de generar sinergias con otros actores políticos, de compartir herramientas de aproximación teórica y metodológica y de identificar buenas prácticas y aprendizajes suponen retos claves para disminuir la distancia entre la ciudadanía y sus representantes, así como entre la academia y las y los tomadores de decisiones. Estoy convencida de que en momentos donde la democracia hace todo lo posible por resistir frente a embates caudillistas, personalistas e intolerantes a la pluralidad y la diversidad, las y los académicos deben reforzar su compromiso con la construcción democrática y autoexigirse cada vez más en ser capaces de transferir conocimiento —generado en las aulas y en los espacios de investigación— a quienes con sus decisiones cotidianas construyen las democracias latinoamericanas.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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).
- BOWLER, Shawn y DONOVAN, Todd, 2012, “The Limited Effects of Election Reforms on Efficacy and Engagement”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 47 (1).
- BUQUET, Daniel, 2007, “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16.
- DAHL, Robert, 1971, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- DIAMOND, Larry, 2020, “Breaking Out of the Democratic Slump”, *Journal of Democracy*, vol. 31 (1).
- DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), 2017, *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- ESTRADA RUIZ, Érika y VALDÉS ZURITA, Leonardo, 2019, “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel y VALDÉS ZURITA, Leonardo (eds.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, UNAM-Fondo de Cultura Económica-IDEA Internacional-Instituto Nacional Electoral.

- FERREIRA RUBIO, Delia, 2004, “El estado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina”, en ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA, *Foro Latinoamericano sobre financiamiento de partidos políticos*, Lima, Asociación Civil Transparencia.
- FREIDENBERG, Flavia, 2020, “Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America”, *Encyclopedia of Latin American Politics*, Oxford, Oxford University Press, disponible en: *doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.ORE\_POL-01676.R1*.
- FREIDENBERG, Flavia y SAAVEDRA HERRERA, Camilo, 2020, “La democracia en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 30.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016a, “Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (ed.), *Partidos políticos y elecciones. 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, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, VIDAURRI, Marian y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos.
- JACOBS, Kristof y LEYENAAR, Monique, 2011, “A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform”, *West European Politics*, vol. 34 (3).
- KATZ, Richard, 2005, “Why are There so Many (or so Few) Electoral Reforms?”, en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- LEVITSKY, Steve y WAY, Lucan, 2015, “The Myth of Democratic Recesion”, *Journal of Democracy*, vol. 26 (1).
- LEYENAAR, Monique y HAZAN, Reuven Y., 2011, “Reconceptualising Electoral Reform”, *West European Politics*, vol. 34 (3).
- LINZ, Juan José, 1987, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- LIPSET, Seymour Martin, 1959, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. 53.
- MARENCO, André, 2009, “Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia”, en



- FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristian, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo-ProyectAmérica-Cieplan.
- MUNCK, Gerardo, 2010, “Los orígenes y la durabilidad de las democracias en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30 (3).
- NEGRETTO, Gabriel, 2010, “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso”, *Desarrollo Económico*, vol. 50 (198).
- NOHLEN, Dieter, 2007, “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y THOMPSON, Joseph (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, Ciudad de México, Instituto Internacional de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica.
- NORRIS, Pippa, 1995, “Introduction: The Politics of Electoral Reform”, *International Political Science Review*, vol. 16 (1).
- NORTH, Douglass, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (#ObservatorioReformas), 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: [www.reformaspoliticas.org](http://www.reformaspoliticas.org)
- O'DONNELL, Guillermo, 1996, “Illusions About Consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7 (2).
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2010, “Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 9.
- 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, 2011, “The Politics of Electoral Reform: The State of Research”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 21 (4).
- REMMER, Karen, 2008, “The Politics of Institutional Change Electoral Reform in Latin America, 1978-2002”, *Party Politics*, vol. 14 (1).

- SCHEDLER, Andreas, 2013, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press.
- 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).
- SCHUMPETER, Joseph, 1947, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper.
- THOMPSON, Joseph, 2015, “La reforma electoral en el marco del desarrollo reciente de la democracia en América Latina”, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: [http://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral/joseph-thompson/#\\_ftn2](http://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral/joseph-thompson/#_ftn2) (fecha de consulta: 24 de mayo de 2015).
- VALLÈS, Josep Maria y BOSCH, Agustí, 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
- WEFFORT, Francisco, 1986, *Por qué democracia?*, São Paulo, Brasiliense.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2008, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ciudad de México, UNAM-IDEA Internacional.