

CONCLUSIONES: LAS REGLAS CAMBIAN, PERO LA POLÍTICA SIGUE IGUAL

Flavia FREIDENBERG
Karolina GILAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las reformas políticas para el fortalecimiento de la democracia*. III. *Las reformas políticas para robustecer los sistemas electorales*. IV. *Las reformas políticas para la inclusión*. V. *Las reformas políticas para mejorar la gobernanza y la justicia electoral*. VI. *Los efectos limitados de las reformas en los procesos políticos y el poder transformador del derecho*. VII. *Agenda pendiente*. VIII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

América Latina es un continente reformista. La fe en el poder transformador del derecho parece ser un rasgo compartido por las sociedades latinoamericanas, que las lleva a apostar por modificaciones (casi) constantes de sus Constituciones y legislaciones. Negretto (2013) evidencia que los cambios constitucionales obedecen a la necesidad o deseo de fortalecer la gobernanza democrática, en general, y la gobernanza electoral, en particular, frente a los intereses heterogéneos de los distintos actores políticos. Esta tendencia reformista es el reflejo de una constante insatisfacción con la democracia por parte de la ciudadanía y de las elites políticas, que se convierte en un deseo de reparar, modificar o perfeccionar las reglas del juego, buscando con ello acercarse a un ideal democrático en el cual no sólo las instituciones logran un funcionamiento óptimo, sino que también se fortalece la igualdad política entre los actores.

¹ 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 la Organización de los Estados Americanos.

Las reglas de la competencia por el poder están especialmente vulnerables frente a ese impulso reformador que espera, con las modificaciones subsecuentes, generar mayor equidad en las contiendas, mayor legitimidad de los resultados y mayor inclusión y pluralismo o, en términos generales, una mejor democracia. Los datos evidencian que, entre 1978 y 2020, los 18 países de la región efectuaron en conjunto 122 reformas a sus leyes electorales y/o textos constitucionales, modificando 239 elementos de las dimensiones críticas del sistema electoral (Freidenberg *et al.*, en este volumen).

La exploración de los datos en este momento de la investigación sostiene que —aun cuando no todos los países latinoamericanos han realizado el mismo número de reformas desde 1977— resulta factible identificar olas de reformas respecto a la ampliación de derechos. El estudio consigue sistematizar siete tendencias que tienen que ver con: *a)* mayor inclusividad de la regla de elección presidencial; *b)* mayor personalización del poder presidencial; *c)* mayor proporcionalidad e inclusión en la fórmula de elección de diputados; *d)* personalización del vínculo entre electores y partidos y cierta reducción de la capacidad de control de los partidos sobre las candidaturas; *e)* mayor representación descriptiva e inclusión de grupos subrepresentados en las instituciones políticas; *f)* ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía, y *g)* mayor intervención del Estado para la democratización de los procedimientos de selección de candidaturas (Freidenberg, 2022).

La investigación evidencia que algunas tendencias de reformas han tenido una orientación proactiva hacia la ampliación de derechos político-electorales a grupos que se encuentran subrepresentados (mujeres, personas de las diversidades) y en la búsqueda de la ampliación de los derechos de la ciudadanía o en la democratización interna de los partidos. En otras dimensiones de análisis, esa orientación ha sido más bien restrictiva respecto a los derechos político-electorales (como en relación con la personalización de la representación, la aprobación del voto preferencial o el uso de fórmulas electorales poco proporcionales). Finalmente, hay dimensiones donde la comparación entre las reformas realizadas en los países aún no permite identificar una orientación clara (Freidenberg, 2022).

El análisis de las reformas permite agruparlas —y sus tendencias— en cuatro ejes principales: *i)* reformas encaminadas a fortalecer la democracia; *ii)* modificaciones que buscan mejorar la calidad del sistema de partidos y de la representación política; *iii)* cambios enfocados en lograr una mayor inclusión y diversidad, y *iv)* ajustes a la gobernanza y justicia electoral. En cada uno de estos ejes analíticos, los trabajos elaborados por las y los investigadores del Observatorio de las Reformas Políticas en América Latina ofre-

cen no sólo un análisis detallado de la dirección y fortaleza, de las razones y consecuencias de las reformas, sino también de la persistente tensión entre las deficiencias o insuficiencias de los sistemas políticos de la región y las limitadas capacidades de subsanarlas a través de los cambios legislativos. La identificación de estas tensiones y de la insuficiencia de las transformaciones legislativas para generar cambios profundos en el sistema político es una de las aportaciones fundamentales de esta obra.

II. LAS REFORMAS POLÍTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Este libro es resultado del esfuerzo conjunto de un grupo de investigación consolidado, que lleva varios años trabajando con relación a las causas, los procesos y las consecuencias de las reformas políticas en América Latina. La primera parte de la obra incluye cuatro trabajos dedicados a entender las razones detrás de las reformas que los países latinoamericanos realizan en aras de mejorar sus democracias. ¿Qué explica mayores o menores tendencias reformistas?, y ¿cuál es el efecto de estas reformas en las democracias de la región? Son las preguntas principales que pretenden contestar los trabajos reunidos en esta sección, y que, además, permiten pensar en clave comparada respecto a los desafíos de cualquier proceso reformista.

El trabajo de Freidenberg, Garrido de Sierra y Uribe Mendoza (en este volumen) evidencia que la probabilidad de llevar a cabo una reforma electoral depende de la volatilidad de las preferencias en la elección presidencial. Cuando el electorado opta por elegir a otra opción política, cambiando sus preferencias de una elección a otra, la nueva coyuntura política impulsa a los partidos a buscar reajustes al sistema electoral. Este hallazgo apunta a que las reformas en América Latina son coyunturales y que, lejos de constituir esfuerzos transformadores del sistema político, pretenden paliar los inconvenientes que las elites políticas enfrentan con el paso del tiempo. Este aprendizaje novedoso da cuenta de la relevancia de repensar cómo y por qué se hacen las reformas y, al mismo tiempo, desafía a pensar de manera menos ingenua y con menos romanticismo respecto a las motivaciones que llevan a las elites a impulsar (constantemente) las reglas del juego.

En la misma línea, Marván Laborde (en este volumen) centra su análisis en estudios de caso relacionados con las reformas políticas en Argentina y México. En su investigación establece que los cambios legislativos tienden a utilizarse como respuesta a una determinada crisis política, por lo que aquellas se encuentran condicionadas por una lógica de cortoplacismo y baja ca-

lidad legislativa. Como consecuencia, las reformas no logran los objetivos planteados por las fuerzas políticas que las proponen, contribuyendo a deslegitimizar al propio sistema electoral y a generar desconfianza de la ciudadanía hacia los actores políticos y al sistema en su conjunto.

El trabajo de Saavedra Herrera (en este volumen) es una aportación fundamental a los cuestionamientos sobre la efectividad de las reformas realizadas en los últimos 40 años en los países de la región. El autor identifica un impacto positivo de las reformas electorales cuando éstas se llevan a cabo en los países no democráticos, y constituyen, por ende, una de las dimensiones del cambio político. Por el contrario, en las democracias establecidas, las reformas, especialmente cuando son frecuentes, tienen efectos nocivos para la salud de estos regímenes. Los resultados de su investigación son claros y contundentes: si bien las reformas electorales fueron parte sustantiva de los procesos de democratización en la región, las tendencias reformistas posteriores han generado alta inestabilidad de las reglas y, con ello, un rendimiento decreciente de los sistemas democráticos. Estos hallazgos alertarían a los actores políticos: a largo plazo, esa constante tendencia reformista no contribuye a la estabilidad del régimen político. Por tanto, la recomendación sería que aprendan a jugar con las reglas que tiene el sistema; maximicen sus opciones estratégicas, y dejen de cambiar constantemente el modo en que se accede o distribuye el poder.

Salmorán Villar (en este volumen) lleva esta conclusión aún más lejos, y evidencia cómo las reformas políticas y electorales pueden emplearse para debilitar al régimen democrático. La introducción de mecanismos de democracia directa, como las consultas populares y los referéndums, en los países de la región, a pesar de haber sido presentada como un cambio favorable a la participación ciudadana, ha servido para fortalecer la concentración del poder presidencial frente a las asambleas legislativas (como en los casos de Ecuador y Venezuela). Estos hallazgos cuestionan los efectos democratizadores de algunas propuestas impulsadas en la región, y dan cuenta de que no siempre las intenciones reformistas consiguen los resultados esperados.

Los cuatro trabajos coinciden en establecer que las reformas obedecen a cuestiones coyunturales, y que sus efectos, algunas veces lejos de un perfeccionamiento o fortalecimiento de las democracias, tienden a debilitarlas. También sostienen que, a pesar de esas reformas, existen otras que han supuesto mayor democratización, competitividad e inclusión de los sistemas políticos, con lo cual las tendencias pueden ser contradictorias en función de las dimensiones que se tomen en cuenta para evaluar el funcionamiento de la democracia.

III. LAS REFORMAS POLÍTICAS PARA ROBUSTECER LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los trabajos reunidos en la segunda parte del libro se preguntan por las razones detrás de la aprobación y la efectividad de las reformas al corazón del sistema electoral, aquellas que buscan fortalecer sus reglas y mejorar la calidad de la representación política de las democracias latinoamericanas. Los cambios legislativos de las últimas cuatro décadas relativas al sistema electoral se han centrado en dos aspectos principales: en las reglas para la representación política y en aquellas que tienen que ver con la equidad y con la integridad de la contienda.

Muchos países de la región han sido altamente propensos a llevar a cabo reformas a las reglas que afectan la representación política. Gilas (en este volumen) señala que entre 1990 y 2021 los países de la región han realizado 20 reformas a los mecanismos que establecen el modo en que se ejerce el voto. De acuerdo con Acuña (en este volumen), 15 de los países de la región además han articulado distintas regulaciones de la reelección presidencial, mientras que tan sólo tres han mantenido sus reglas inalteradas en relación con el Poder Ejecutivo (México, Guatemala y Paraguay).

Esta alta incidencia de las reformas a los aspectos centrales de cualquier sistema electoral (la modalidad del voto y la reelección) genera un contexto de inestabilidad de las reglas de juego. En el caso de las reglas sobre la reelección, Acuña apunta que las modificaciones responden, por lo general, a los intereses y objetivos de corto plazo de las élites políticas e, incluso, con frecuencia tienden a beneficiar a los titulares del Ejecutivo en el poder en el momento de la aprobación de las reformas. Los cambios legislativos a los mecanismos del voto, a su vez, tienden a responder a las crisis de representación y a la baja confianza en los partidos políticos. Sin embargo, el remedio al que han recurrido en distintos momentos nueve países de la región no sólo no ha contribuido a revertir estas tendencias, sino que también sus resultados apuntan hacia los peligros de la personalización de la política que genera el debilitamiento de los partidos y la pérdida de eficacia del Legislativo.

Las reformas encaminadas a modificar las reglas para la generación de la representación política fueron también incorporadas a la vida interna de los partidos políticos latinoamericanos. El trabajo de Guadarrama y Hernández (en este volumen) evidencia que en las últimas décadas los partidos de la región han llevado a cabo cambios a su normativa interna para promover las prácticas inclusivas en la selección de sus dirigencias, marcando un cambio de la tendencia desde las designaciones controladas por las élites hacia mecanismos más abiertos y plurales, como las elecciones internas competitivas

o las asambleas nacionales, con un número importante de la militancia que legitima las decisiones internas. Estos ajustes son significativos, pues responden a una mayor apertura y fortalecimiento de la democracia interna de los partidos políticos.

En cuanto a las reformas que pretenden fortalecer la integridad electoral y la equidad en las contiendas, Estrada Ruiz (en este volumen) señala que en las últimas décadas los Estados han incrementado los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y también para sus trabajos electorales. Estas transferencias han sido acompañadas por la generación de marcos regulativos y fiscalizadores más robustos, que han optado por un mayor escrutinio de las operaciones financieras de los partidos y por emplear las sanciones como mecanismos de disuasión de las posibles violaciones a las normas. A pesar de esta tendencia de mayor exigencia respecto a los dineros públicos, aún quedan desafíos importantes en materia de fiscalización de esos recursos en los países de la región.

Finalmente, Concha Cantú (este volumen) cuestiona la capacidad de los marcos legales latinoamericanos para hacer frente a las situaciones de crisis, como la originada por el brote pandémico del SARS-CoV-2. La investigación de los mecanismos existentes evidencia que las reformas no han preparado a las autoridades electorales para actuar en las situaciones extraordinarias, y llama la atención respecto a que los sistemas electorales muy robustos encuentran dificultades a la hora de enfrentar este tipo de escenarios, por lo que recomienda la adopción de regímenes de excepción para las autoridades electorales de la región.

IV. LAS REFORMAS POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN

La preocupación por una mayor inclusión, diversidad y pluralismo de la representación política está detrás de distintos esfuerzos reformistas en los países de la región. Los cambios legislativos de las últimas décadas se han centrado en cuatro sectores de la población tradicionalmente excluidos de la representación política: las mujeres, las personas de diversidad sexogenérica, las personas indígenas y los migrantes. A pesar de ello, las investigaciones reunidas en la tercera parte del libro coinciden en que las democracias latinoamericanas mantienen deudas de representación con importantes partes de su ciudadanía.

Freidenberg (en este volumen) evidencia cómo las medidas de cuotas y de la paridad de género en el registro de las candidaturas a los cargos legislativos han permitido que los países de América Latina y el Caribe superaran

los 33.6 puntos porcentuales de la media en la representación política de las mujeres (CEPAL, 2022). La clave del éxito ha sido la fortaleza de los regímenes electorales, pues no cualquier regulación logra una eficacia necesaria para romper las barreras existentes al acceso de las mujeres a los espacios de representación. La autora señala que a pesar de que las reformas al régimen electoral de género han sido altamente efectivas para lograr el incremento de la presencia de las mujeres en los órganos legislativos de la mayoría de los países de la región, estos avances no han sido suficientes para generar sociedades más igualitarias. Más reglas, por sí solas, no garantizan la representación. Se necesita un sistema electoral “amigable” al género (proporcional, con distritos medianos y grandes y lista cerrada y bloqueada), un fuerte activismo judicial y un movimiento amplio de mujeres junto a una sociedad civil comprometida con la exigencia del cumplimiento de las normas.

El trabajo de López Sánchez (en este volumen) describe los muy recientes avances en el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTIQ+, pues en los últimos 20 años se han alcanzado un total de 64 derechos (21 derechos diferentes) distribuidos en 13 países de la región. Estos reconocimientos abarcan derechos de distintos tipos, que van desde la identidad, el matrimonio igualitario y la adopción hasta los derechos a la participación laboral y política en condiciones de igualdad plena. Los avances han sido fundamentales; sin embargo, las sociedades de la región siguen con una agenda pendiente en la discusión pública que permitiera deconstruir las categorías de la ciudadanía universal para volverla realmente incluyente. De manera similar, Muñoz-Pogossian (este volumen) señala que los países no han avanzado mayormente en el reconocimiento de los derechos de las personas indígenas y afrodescendientes. Las medidas encaminadas a fortalecer su participación y representación política han sido aprobadas por tan sólo cuatro países (Bolivia, Colombia, México y Venezuela) e, incluso, no en todos estos casos se trata de marcos legales suficientes para revertir la exclusión histórica que han sufrido las personas indígenas y afrodescendientes ni para lograr que sus intereses sean articulados de manera efectiva en los debates nacionales.

Beltrán Miranda (en este volumen) contribuye con su trabajo a evidenciar que la situación de las personas migrantes tampoco ha sido atendida adecuadamente por los países de la región. A pesar de un incremento en el reconocimiento de sus derechos de sufragio (activo en todos los casos y pasivo en algunos), los marcos legales existentes son insuficientes para lograr una vinculación política permanente con la diáspora y la expansión de los derechos de la ciudadanía en el extranjero.

V. LAS REFORMAS POLÍTICAS PARA MEJORAR LA GOBERNANZA Y LA JUSTICIA ELECTORAL

La cuarta parte del libro aborda las reformas a la gobernanza y a la justicia electoral. Sobre este tópico, el trabajo de Romero Ballivián (en este volumen) evidencia cómo las reformas adoptadas suelen reflejar ajustes menores, que paulatinamente van moldeando los sistemas de la gobernanza electoral. En la mayoría de los casos, estas reformas han fortalecido a las autoridades electorales, convirtiéndolas en árbitros cada vez más profesionales, que gozan de gran autonomía y en instituciones centrales de las dinámicas políticas, fundamentalmente a raíz de las nuevas responsabilidades que extienden su actuación a todas las etapas del ciclo electoral. Incluso, como señala Pérez Duharte (en este volumen), la ampliación de sus facultades ha ido incluso más allá de la realización de las funciones estrictamente electorales para abarcar la educación cívica, la promoción de las actividades académicas o la organización de debates, entre otras. Como consecuencia de esa dinámica de asignación de nuevas facultades y resultante protagonismo de las autoridades electorales en la escena política, han surgido nuevos retos para la gobernanza política. El más importante es, quizá, como señalan las investigaciones, mantener y fomentar la confianza ciudadana en las autoridades electorales, en los procesos comiciales que éstas organizan y en sus resultados.

El incremento de las funciones y el posicionamiento político de las autoridades electorales pueden resultar en su debilitamiento a los ojos de la ciudadanía, puesto que las nuevas tareas implican con frecuencia ampliaciones presupuestales, incapacidad de un cumplimiento cabal de las normas (por ejemplo, frente a la restricción o eliminación de las noticias falsas) y una interlocución más frecuente (en ocasiones antagónica) con los actores políticos. Todo ello expone a las autoridades a críticas y ataques por parte de los actores políticos, y puede generar una apariencia de poca eficiencia o de falta de imparcialidad.

Estas dificultades quedan patentes, en especial, en relación con las decisiones de las autoridades electorales que involucran la nulidad de los votos o de los resultados. Como señala Espinosa Sillis (en este volumen), si bien todos los países de la región regulan algunas causales o supuestos para la nulidad de una boleta, una casilla o la elección completa, las legislaciones tienden a ser deficientes y dejar amplios márgenes de discrecionalidad para la decisión de las autoridades correspondientes. La falta de precisión en las reglas resulta en la debilidad del sistema y de las autoridades. En la región, pocas elecciones llegan a ser anuladas, a pesar de que las deficiencias en los

procesos electorales son frecuentes. Esto origina la percepción de la debilidad de las instituciones (incapaces de garantizar altos niveles de integridad electoral) o de su parcialidad (cuando ocurren los casos de nulidad).

Finalmente, el trabajo de Gandulfo (en este volumen), que pone luz sobre dos estudios de casos, como los procesos de judicialización en Bolivia y en Ecuador, busca encontrar claves comparativas para analizar un contexto amplio de los fenómenos de reformas a la gobernanza e integridad electoral. En su estudio parece apuntar a que la judicialización es una de las consecuencias del protagonismo de la función electoral en los sistemas políticos de la región. La ampliación de las regulaciones y de las facultades de las autoridades electorales, así como la inestabilidad de las reglas, generan un contexto propicio a la presentación de las impugnaciones que cuestionen a los actos y decisiones de las autoridades, a las propias reglas y a los resultados electorales.

VI. LOS EFECTOS LIMITADOS DE LAS REFORMAS EN LOS PROCESOS POLÍTICOS Y EL PODER TRANSFORMADOR DEL DERECHO

Los trabajos reunidos en este libro apuntan a una conclusión: las tendencias reformistas presentes en los países de la región no necesariamente contribuyen siempre al fortalecimiento de las democracias. A pesar de la importante heterogeneidad de las temáticas abordadas por las reformas, su intensidad, su dirección y sus objetivos, parece quedar claro que a mayor número y frecuencia de cambios en las reglas del juego, menor es el avance democrático que éstas permiten construir. Esta conclusión, alarmante para la región, se sostiene a partir de una serie de dinámicas que afectan la efectividad, el contexto y la dirección de las reformas, limitando su capacidad de alterar las dinámicas propias de cada sistema político, y van en consonancia con otros estudios de la política comparada que dan cuenta de los límites de los procesos reformistas (Bowler y Donovan, 2012).

En primer lugar, como evidencian los trabajos de Freidenberg *et al.*, de Romero Ballivián y de Marván Laborde (todos en este volumen), las reformas tienden a ser coyunturales, e incluso muchas veces meramente estratégicas y particularistas. Los actores políticos promueven los cambios en el sistema político como consecuencia de una coyuntura particular, en la cual identifican problemáticas que, en su perspectiva, han afectado negativamente su competencia electoral. En consecuencia, las reformas son cortas de miras, dirigidas a cambiar las reglas que operen en el próximo proceso electoral, mas no en lograr una alteración profunda del sistema político, mejorar la representación y fortalecer la legitimidad democrática a mediano y largo

plazos. Estos hallazgos refuerzan las ideas defendidas por Freidenberg y Muñoz-Pogossian (2016: 15), al indicar que no hay una única motivación para reformar. Éstas pueden ir

...desde escándalos por vacíos legales que ponen en riesgo la institucionalidad democrática; incentivos racionales de la elite política para maximizar sus beneficios electorales; la necesidad de actualizar los marcos constitucionales o de adaptar el sistema electoral por presiones de la propia ciudadanía y/o de nuevos actores políticos que pretenden una mayor democratización e inclusión del sistema político.

Ésta es, precisamente, una de las explicaciones fundamentales del fracaso reformista identificado por Saavedra Herrera (en este volumen). Las reformas son coyunturales, están escritas desde las derrotas y desde las victorias y, por tanto, responden a sus aparentes causas, mas no necesariamente a los problemas reales de los sistemas políticos. Quienes articulan los cambios legislativos al sistema electoral lo hacen para fortalecer sus oportunidades de éxito electoral futuro o para evitar que las nuevas fuerzas que surgieron en el sistema político logren una profunda reconfiguración del mismo sistema (como lo evidencian los trabajos reunidos en este libro de Acuña sobre la reelección; de Marván Laborde sobre casos de Argentina y México; de Salmorán Villar sobre las consultas populares; Romero Ballivián sobre los contextos de adopción de las reformas).

Todos estos elementos hacen que los cambios tengan efectos limitados e, incluso, en algunos casos, contrarios a los esperados (Bowler y Donovan, 2012). La inestabilidad de las reglas, lejos de modificar el comportamiento de los actores políticos, los hace recurrir con mayor intensidad a las reglas y a los procesos informales, mejor adaptados a los contextos políticos y a las necesidades de estos actores, y no necesariamente a la construcción de una institucionalidad que responda a las presiones y pujas redistributivas del poder, y mucho menos a las fallas graves de funcionamiento de los sistemas políticos. Esta tendencia de abusar de las reformas no ha contribuido a mejorar la convivencia ni ha ayudado a generar sistemas con reglas que garantizan la certeza y favorezcan la incertidumbre, como sostiene Przeworski (2019).

En segundo lugar, estas dinámicas de reglas cambiantes y las reformas a la medida de las necesidades de los actores políticos parecen estar afectando negativamente la confianza de la ciudadanía y de los propios actores en el funcionamiento del sistema electoral. Los constantes cambios amplían el margen de discrecionalidad con el que cuentan las autoridades electorales y dificultan a la ciudadanía y a los actores políticos familiarizarse con las reglas

de juego, y llegan a generar las acusaciones de falta de imparcialidad por parte de las autoridades. En estos contextos existen mayores incentivos para la judicialización de los procesos electorales. Las impugnaciones de las decisiones de las autoridades y de los resultados generan descontento de quienes no se ven favorecidos por las resoluciones judiciales y, a su vez, generan mayores cuestionamientos y contribuyen a la pérdida de la confianza. De esta manera, el reformismo, lejos de fortalecer a las democracias, las encierra en un círculo vicioso de inestabilidad y desconfianza (Katz, 2005).

En tercer lugar, los trabajos reunidos en este libro evidencian que el poder transformador del derecho es limitado e insuficiente para alterar las estructuras del sistema político, especialmente cuando las reformas no están acompañadas por políticas públicas robustas que estén encaminadas a generar los cambios políticos y sociales necesarios para el fortalecimiento democrático. Romero Ballivián, Saavedra Herrera, Marván Laborde y Gilas (todos en este volumen), en sus respectivos trabajos, apuntan que la ruta de las reformas tiene efectos limitados y con frecuencia no logra los objetivos planteados, incluso cuando se impulsan reformas que resultan ser exitosas. Por ejemplo, las cuotas y la paridad de género, si bien han mostrado ser altamente efectivas para lograr un incremento de la representación política de las mujeres, no han contribuido a generar una sociedad más igualitaria y a eliminar los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio de la política.

Para que el derecho y, en especial, las reformas puedan tener un efecto transformador, es necesario que estén bien diseñadas, analizadas frente a las particularidades de cada sistema político y sociedad, respaldadas por políticas públicas complementarias, que hagan pedagogía respecto al comportamiento de los actores, para que puedan ir aprendiendo sobre su funcionamiento y, a la vez, tengan la oportunidad de ser implementadas por un tiempo sostenido. Además, como evidencia Freidenberg (en este libro), las reformas requieren de actores críticos comprometidos con el cumplimiento adecuado de dichos cambios institucionales. Solas no pueden conseguir todo, y deben ser evaluadas constantemente para evidenciar lo que hacen mal, lo que hacen bien y lo que se puede corregir. De no ser así, el desfile de los cambios institucionales y legales genera confusión, inestabilidad y desconfianza, contribuyendo al fortalecimiento de las reglas informales y al debilitamiento de las democracias de la región.

VII. AGENDA PENDIENTE

Los trabajos reunidos en este volumen, resultado todos de estudios comparados, apuntan a la existencia de tres agendas pendientes, que ameritan una

mayor atención por parte de quienes estudian los procesos electorales y las reformas políticas en América Latina:

Primera, resulta fundamental ampliar los estudios comparados sobre los contextos y las razones por las cuales los actores políticos deciden respaldar las reformas políticas y electorales. Si bien el trabajo de Freidenberg, Garrido de Sierra y Uribe (en este volumen) aporta mucha luz sobre el contexto coyuntural de alta volatilidad en las elecciones presidenciales, futuros estudios podrían explorar los factores y coyunturas críticas asociados con la adopción de un determinado tipo de reformas. Cabe preguntarse si las reformas relativas a cambios en la estructura del voto, la gobernanza electoral, la equidad de la contienda o una mayor inclusión, se desarrollan en contextos políticos determinados y, de ser así, cuáles son éstos y qué elementos deben considerarse (del aprendizaje comparado) para impulsar esas reformas en otros sistemas políticos.

Segunda, y en la misma lógica, resulta necesario continuar explorando la relación entre tipos de reformas y la calidad de la democracia en la región. El trabajo de Saavedra Herrera (en este volumen) apunta a que las reformas pueden ser claves en el proceso de democratización, pero que una vez instaurado el régimen democrático, una mayor frecuencia de cambios normativos lo debilita. Un análisis que revise estos efectos frente a los distintos aspectos del sistema político y electoral que modifican las reformas permitiría profundizar en esta relación, y comprender qué tipo de reformas tienen efectos positivos, neutros o perniciosos para las democracias de la región.

Tercera, en la literatura existen pocos trabajos dedicados a analizar las reformas en perspectiva comparada, que pudieran permitir identificar tanto los orígenes de dichos procesos como los niveles de participación de la ciudadanía en la elaboración de los diagnósticos, en la discusión de las propuestas, en la legitimidad de las decisiones adoptadas y con relación a los resultados que éstos producen. Diversos trabajos evidencian la existencia de tendencias similares en cuanto a la temporalidad y dirección de las reformas (por ejemplo, Acuña Villarraga, Guadarrama y Hernández, Freidenberg, Muñoz-Pogossian, López Sánchez, Beltrán Miranda, Romero Ballivián, todos en este volumen), y con frecuencia apuntan también a los obstáculos o debilidades en la implementación de éstas o en su capacidad de generar cambios profundos en los sistemas políticos de la región.

Diversas investigaciones comparadas, como las de Freidenberg y Došek (2016), Negretto (2013), Marengo (2009) o Zovatto y Orozco Henríquez (2008), han puesto luz sobre la investigación de las reformas, y también han llamado la atención sobre la necesidad de estudiar, en perspectiva comparada, la capacidad de las reformas para alterar el comportamiento de los

actores políticos y las estructuras de los sistemas políticos, como una manera de comprender más las limitantes del poder transformador del derecho. El presente volumen se suma a esa línea y busca contribuir a una mayor y más profunda comprensión de las reformas políticas, que los países latinoamericanos han adoptado en las últimas cuatro décadas. La calidad y lo novedoso de las contribuciones aquí reunidas permiten no sólo realizar aportaciones significativas a la política comparada, sino también abrir nuevas líneas y preguntas de investigación futura que esperan fortalecer los sistemas políticos de la región.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOWLER, Shaun y DONOVAN, Todd, 2012, “The Limited Effects of Election Reforms on Efficacy and Engagement”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 47 (1).
- FREIDENBERG, Flavia, 2022, “Las reformas político-electoral en América Latina: agendas y tendencias”, en RODRÍGUEZ, Luis Mario (coord.), *El sistema electoral salvadoreño: perspectivas de reformas*, San Salvador, Fusades.
- FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), 2016, *Reformas a las organizaciones de los partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú-Sociedad Argentina de Análisis Político-Organización de los Estados Americanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “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.
- 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.
- 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, PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-ProyectAmérica-Cieplan.
- NEGRETTO, Gabriel, 2013, *La política del cambio constitucional en América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- 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.

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.