

IV. ¿Por qué es tan importante cómo se hace una reforma electoral?

Flavia FREIDENBERG*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Por qué el proceso importa tanto como el contenido*.

I. INTRODUCCIÓN

La manera en que se elabora una reforma electoral importa tanto — a veces más — que el contenido mismo de la reforma: el *cómo* es parte constitutiva del *qué*. Un buen contenido mal procesado puede producir resultados tan dañinos como un mal contenido. Esta preocupación ha atravesado a la ciencia política latinoamericanista y al derecho comparado en las últimas décadas. Dado que América Latina ha sido un laboratorio muy rico para evaluar reformas electorales, hemos estudiado cómo se originan; cuáles son sus motivaciones; quiénes participan en la discusión; cómo se procesan y negocian; qué cambian de las reglas de juego y cómo se legitiman.¹

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-9905-0777.

¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica, 2004; Zovatto, Daniel y Orozco, Henríquez, José. de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*, México, International IDEA, 2008; Negretto, Gabriel, “Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America”, *British Journal of Political Science*, vol. 39, núm.1, 2009, pp. 117-139; Marengo, André, “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 y CIEPLAN, 2009, pp. 105-137; Freidenberg, Flavia, (eds.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de In-

La decisión de reformar implica que hay cosas que se quieren cambiar sobre cómo funciona el sistema político, sobre los incentivos que reciben (y perciben) los actores y sobre las dinámicas de interacción entre ellos. También supone que hay una cierta visión normativa en esas élites, de corte institucionalista clásica, que entiende que las reglas condicionan los comportamientos de los actores políticos y que cualquier cambio en ellas afecta directamente los incentivos de esos actores y sus resultados públicos. Si los tomadores de decisiones no pensarán así, no gastarían tiempo, invertirían recursos ni harían tantos esfuerzos por cambiar las reglas.²

Contar con un buen diagnóstico de lo que está mal —y que además sea compartido y consensuado por la mayor parte de las fuerzas políticas— resulta fundamental para poder tener una buena reforma.³ Sin un buen diagnóstico, esos cambios normativos y legales no resolverán los problemas que tiene el sistema político. También hay un efecto de aprendizaje sobre el modo más eficiente de hacer reformas en un determinado sistema político, que incide en la manera en que resuelven los problemas quienes impulsan los cambios en las reglas.

Una reforma basada en una única visión de las cosas —aunque sea mayoritaria e incluso esté técnicamente bien diseñada— tampoco lo solucionará y también estará condenada al fracaso. El caso venezolano de 1999 ilustra con dramatismo esta lógica: la Constitución fue redactada bajo el control casi monopólico del *chavismo*, con escasa participación de la oposición, y sus reglas electorales sirvieron desde el principio para consolidar una hegemonía más que para garantizar la competencia real.⁴

La literatura comparada ha avanzado tanto en el conocimiento de las reformas electorales que hoy resulta imposible ser ingenuos respecto

investigaciones Jurídicas, 2025, 2022a y Freidenberg, Flavia (eds.), *Reformas electorales en América Latina*, Ciudad de México, IECM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022b; Freidenberg, Flavia y Došek, Tomás, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en Casas-Zamora, Kevin, Vidaurri, Marian, Muñoz-Pogossian, Betilde y Chanto, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2016, pp. 25-92.

² Freidenberg, *Reformas electorales... cit.*; Picado León, Hugo, *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*, Costa Rica, IFED/TSE, 2018.

³ Freidenberg, *Reformas electorales... cit.*

⁴ Corrales, Javier y Penfold, Michael, *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2011.

a las motivaciones que impulsan a llevar a cabo una reforma. La gran mayoría de las veces son resultado de la evaluación de preferencias, la identificación de cálculos estratégicos y de su valoración de la maximización de los beneficios electorales por parte de las élites que están en el poder.⁵ Nadie reforma para perder poder. Por el contrario, la idea es maximizar oportunidades y controlar más espacios de influencia. Otras veces las reformas pueden ser impulsadas por los que han perdido las elecciones y quieren equilibrar las condiciones de la competencia. En México, la reforma electoral de 1977 fue impulsada después de la severa crisis de legitimidad de 1968 y 1976; la de 1996, considerada una de las más exitosas de la región, surgió precisamente porque el PRI comprendió que el deterioro de su legitimidad exigía ceder espacios a una oposición que nunca antes había tenido tanto peso.⁶

Los estudios sostienen que han sido dos los mecanismos más empleados para reformar: ya sea por imposición de la élite mayoritaria dominante al resto de las élites, lo que supone que un sector considera que puede sacar provecho de la reforma; y, segundo, por el acuerdo entre élites, que ocurre cuando existe una crisis de representación o de legitimidad, o una extrema incertidumbre sobre los resultados electorales futuros.⁷ La reforma electoral ecuatoriana de 2008, aprobada en referéndum dentro de un proceso constituyente convocado por Rafael Correa, combinó ambas lógicas: utilizó la participación ciudadana como mecanismo de legitimación, pero el control del proceso estuvo concentrado en el Poder Ejecutivo. El resultado fue una Constitución innovadora en materia de derechos, pero con reglas electorales que favorecían al partido gobernante.⁸

⁵ García Díez, Fátima, *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina, Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*, Barcelona, CIDOB, 2006; Andrews, Josephine, T. y Jackman, Robert, W., “Strategic fools: Electoral rule choice under extreme uncertainty”, *Electoral Studies*, vol. 24, núm. 1, 2005, pp. 65-84; Cox, Gary, W, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁶ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, 2000; Garrido de Sierra, Sebastián, *La reforma definitiva, ¿Por qué y cómo la reforma electoral de 1996 precipitó la caída del régimen de partido dominante encabezado por el PRI?*, Ciudad de México, CIDE, 2019.

⁷ Freidenberg, *Reformas electorales... cit.*; Picado León, *Reforma electoral... cit.*; Renwick, Alan, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

⁸ Pachano, Simón, “Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 2, 2010, pp. 297-317.

La experiencia latinoamericana enseña también que las reformas suelen darse por diversos mecanismos legales o constitucionales.⁹ En un estudio enfocado en 10 procesos reformistas realizados entre 2015 y 2019, encontramos que a diferencia de años previos cuando las reformas electorales se hacían mediante los textos constitucionales, la mayoría de las reformas introducidas se realizaron a través de leyes electorales o de partidos sancionadas en el Congreso y, en algunos casos, decretadas por el órgano electoral.¹⁰ A diferencia de ello, en Ecuador, las reformas se suelen aprobar o rechazar por medio de consultas populares, cumpliendo con una tradición del sistema político de emplear este mecanismo para legitimar los cambios en sus reglas de juego.¹¹

La ciudadanía también puede promover reformas en contextos de descontento y desconfianza hacia las instituciones políticas. Puede hacer uso de mecanismos de democracia directa, como el referendo o la consulta popular; ejercer presión mediante la movilización colectiva o la instalación de procesos de negociación programados desde el Estado o alguna de sus instituciones electorales. En Brasil, el movimiento *Direitas Já* de 1984 —que movilizó a millones de personas para exigir elecciones directas— es un ejemplo paradigmático de presión ciudadana que transformó las reglas del juego desde abajo, aunque los políticos no perdieron el control del proceso de decisión final. Más recientemente, las movilizaciones en Chile entre 2019 y 2020, derivaron en un proceso constituyente inédito: por primera vez en la historia, una asamblea constituyente paritaria y con escaños reservados para pueblos indígenas redactó una nueva Constitución. Aunque el texto fue rechazado en el plebiscito de 2022, el proceso en sí mismo dejó una enseñanza fundamental: cuando la ciudadanía percibe que el proceso es inclusivo y legítimo, el debate sobre las reglas puede enriquecerse enormemente, incluso si el resultado final no prospera.

La experiencia de Panamá es sugerente. Cada vez que hay elecciones, por ley, se convoca a la evaluación de lo que ocurrió en el proceso electoral

⁹ Freidenberg, *Las reformas a la representación...*, cit.; Freidenberg, *Reformas electorales...*, cit.

¹⁰ Freidenberg, Flavia y Uribe Mendoza, Cristhian, “Reformas electorales en América Latina (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 185, 2019.

¹¹ Freidenberg, Flavia y Pachano, Simón, *El sistema político ecuatoriano*, 2a. ed, Quito, FLACSO Ecuador, 2017.

anterior. Ese mecanismo —el Tribunal Electoral convoca a partidos, sociedad civil y academia a una mesa de diálogo post-electoral— ha quitado incertidumbre a la fecha en que se impulsa una reforma; ha permitido que las propuestas de reformas se construyan sobre diagnósticos compartidos y no sólo sobre la agenda del gobierno o del partido de turno. No es un sistema perfecto, dado que en la Asamblea luego las élites partidistas pueden “hacer lo que quieran” con lo que viene de las mesas de diálogos, pero es uno de los pocos casos en la región que “institucionaliza la escucha” antes de reformar.

II. POR QUÉ EL PROCESO IMPORTA TANTO COMO EL CONTENIDO

Varias razones abonan la necesidad de que las reformas cumplan con ciertas condiciones de origen:

- Legitimidad del proceso. Una reforma impuesta por una mayoría, sin consulta amplia, puede ser legalmente válida pero políticamente frágil. Si los perdedores no reconocen el proceso como justo, tampoco reconocerán las reglas resultantes. La legitimidad no se decreta, se construye. Perú es un ejemplo doloroso de esta dinámica: sus sucesivas reformas electorales, muchas veces impulsadas por gobiernos en crisis o por congresos con intereses facciosos, han generado un sistema de reglas que nadie termina de respetar ni proteger.¹²
- Las reglas electorales afectan a quienes las diseñan. Existe un conflicto de interés estructural: los partidos en el poder son los mismos que reforman las reglas del juego. Por eso, en democracias más consolidadas se buscan mecanismos que neutralicen ese sesgo: mayorías calificadas, consenso multipartidista, órganos ciudadanos independientes o asambleas constituyentes. La reforma electoral mexicana de 1996 es considerada un modelo precisamente porque logró un acuerdo entre el partido gobernante y los principales partidos de oposición, dando lugar a un Instituto

¹² Dargent, Eduardo y Muñoz, Paula, “Peru since Fujimori”, *Journal of Democracy*, vol. 23, núm.3, 2012, pp. 21-34.

Federal Electoral autónomo cuya legitimidad fue reconocida por todos los actores durante varios años.¹³

- Durabilidad de la reforma. Una reforma construida sobre acuerdos amplios tiende a sobrevivir los cambios de gobierno. Una impuesta unilateralmente suele ser revertida en cuanto cambia la correlación de fuerzas, generando inestabilidad institucional permanente. América Latina está llena de ejemplos de reformas que duraron menos que el gobierno que las impulsó. Honduras, Bolivia y Ecuador han vivido ciclos en que cada nuevo gobierno que llega con mayorías amplias modifica las reglas para consolidar su posición, y cada gobierno que sale deja tras de sí instituciones desacreditadas.
- El proceso revela las intenciones. La manera en que se negocia —o no— una reforma dice mucho sobre si el objetivo real es mejorar el sistema o simplemente capturarlo. Una reforma que se apresura, que evita el debate público, que margina a la oposición o que modifica órganos de control, manda señales inequívocas sobre su propósito real. La reciente reforma de 2025 al sistema electoral en Nicaragua, que eliminó la independencia del Consejo Supremo Electoral y concentró el poder de nominación en el Ejecutivo, es el ejemplo más extremo: una reforma que no buscaba mejorar la competencia, sino garantizar la impunidad del gobierno. Ese proyecto nació, desde su origen, sin negociación y consenso. No hace falta llegar al extremo de un régimen no democrático para ilustrar el problema. La reforma electoral mexicana de 2022-2023, impulsada por el gobierno de López Obrador con su mayoría en el Congreso, redujo el presupuesto y las atribuciones del INE —el mismo organismo que durante décadas fue modelo regional— sin negociación con la oposición ni con la sociedad civil.
- Efectos sobre la confianza ciudadana. La ciudadanía no sólo evalúa qué cambia, sino cómo se decidió lo que se cambia. Procesos percibidos como opacos o parciales erosionan la confianza en las instituciones electorales, que es precisamente el activo más valioso de una democracia.¹⁴ Los datos de Latinobarómetro mues-

¹³ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político...*, *cit.*

¹⁴ Norris, Pippa, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, 2011.

tran que la desconfianza en los organismos electorales es mayor en países donde las reformas han sido impuestas sin consulta a la pluralidad de actores. Esa desconfianza se nutre, además, de algo que suele pasar inadvertido en el debate público: los efectos de los detalles técnicos.

- Los detalles técnicos tienen consecuencias políticas enormes. Cambios aparentemente menores —umbrales de representación, métodos de asignación de escaños, financiamiento de campañas, integración de órganos electorales— pueden favorecer sistemáticamente a unos actores sobre otros. Sin un proceso deliberativo serio, esos sesgos pasan inadvertidos o sin contrapeso.¹⁵ En Colombia, los cambios introducidos en 2003 para reducir la fragmentación partidaria tuvieron consecuencias no anticipadas sobre la representación de las minorías.

El debate sobre las reformas electorales en América Latina no puede reducirse sólo a una discusión técnica sobre diseño institucional. Es, ante todo, una disputa por el poder y sobre quién tiene derecho a sentarse en la mesa a decidir las reglas que regirán el acceso al poder; qué voces cuentan y qué reglas se consideran legítimas. La experiencia comparada es contundente: las reformas incluyentes, plurales, transparentes y consensuadas no son un lujo democrático, sino una condición para que las reglas resultantes sean obedecidas, duraderas y percibidas como justas.

Cuando el proceso es cerrado, opaco o capturado por una fracción o un único partido, las reglas que emergen llevan ese pecado de origen consigo. Y las instituciones electorales, que deberían ser el terreno neutral donde la democracia se procesa, se convierten en campo de batalla. En un momento en que la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas alcanza niveles históricos en buena parte de la región, la manera en que se hacen las reformas electorales no es un detalle: es el corazón del problema.

¹⁵ Tsebelis, George, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Los Angeles, University of California Press, 1990; Cox, Gary, W, *Making Votes Count... cit.*