
Reformas electorales en América Latina

Freidenberg, Flavia (coordinadora). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2022, 340 pp.

Las reformas a las leyes en materia electoral se han empleado, en su mayoría, para ampliar y/o fortalecer los derechos de ciertos sectores de la ciudadanía, incrementar la confianza en la política, fortalecer a los partidos políticos y/o democratizar ciertos espacios públicos. En América Latina, donde las instituciones son débiles y la percepción de la ciudadanía sobre la clase política es generalmente negativa, reformar ha sido la respuesta preferida a problemas vinculados con la poca representatividad de dicha clase política, con los problemas de funcionamiento de las instituciones y con la debilidad de las organizaciones políticas.

La alta frecuencia de los cambios en las leyes de América Latina ha captado la atención de la academia. En una región que modifica constantemente su sistema político y electoral, las y los investigadores se han centrado en registrar, describir y evaluar estos cambios proponiendo, a su vez, nuevas correcciones a los sistemas (Nohlen 2004; Došek y Freidenberg 2016; Scherlis 2015). Así, los estudios más comunes sobre las reformas electorales y políticas se han encargado de aunar esfuerzos para realizar evaluaciones comparadas en donde se analice cambios en distintas latitudes (Casas-Zamora *et al.*, 2016).

Otros estudios se han centrado en las consecuencias que poseen las reformas. Entre estas evaluaciones destacan sobre todo la influencia de las modificaciones legales en la representación de grupos históricamente discriminados. Entre estos, especial atención ha recibido las mujeres, los retos que estas enfrentan al participar en política, las medidas propulsadas por los diferentes grupos, las reformas efectuadas y la participación femenina tanto a nivel nacional como subnacional (Freidenberg *et al.*, 2018).

A pesar de la existencia de estudios comparados en la región, muy pocos de estos evalúan las reformas a través del tiempo. Estas investigaciones se han visto impulsadas por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina que organiza, cuantifica y evalúa los cambios a las Constituciones y leyes electorales desde 1975 en los 18 países de la región. Los estudios derivados de las bases de datos generadas se centran en analizar las reformas, identificar patrones y sugerir mejoras (Freidenberg y Uribe Mendoza 2019).

Debido a la falta de estudios que comparen las reformas llevadas a cabo en la región a través del tiempo y entre países, el presente libro *Reformas electorales en América Latina* tiene como objetivo llenar este vacío de conocimiento. Esta publicación abarca a grandes rasgos los 18 países de la región y los procesos de cambio en materia electoral desde 1977 hasta el 2019. Para ello, esta obra articula una serie de trabajos originales vinculados al Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y reúne a investigadores e investigadoras latinoamericanos y europeos que presentan estudios comparativos empleando diferentes enfoques metodológicos. Además, estos trabajos fueron presentados en el Seminario Internacional «Las reformas políticas a la representación en América Latina», que se celebró en septiembre de 2018.

Esta compilación se organiza en trece capítulos divididos en seis apartados. Dos de estos abarcan la introducción y conclusión de este texto, mientras que el resto se centran en diferentes dimensiones de las reformas electorales. Así, esta publicación sigue una lógica deductiva que parte de una evaluación a grandes rasgos de los procesos de reforma. Tras esto, distintos textos abordan tópicos vinculados a los partidos políticos, las campañas electorales y la competencia, y la ampliación de derechos para la igualdad y la inclusión.

El primer apartado inicia con un texto introductorio de Flavia Freidenberg, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en México, que desarrolla un examen minucioso de la naturaleza de las reformas electorales, sus motivaciones y el papel de actores críticos en la propuesta e implementación de estas medidas. Este apartado constituye un sólido sumario para que lectores y lectoras de esta publicación comprendan la relevancia del estudio de las reformas electorales y los efectos de las mismas sobre los partidos, la política y la democracia. Su argumento principal es que los procesos de reformas suelen emanar de diagnósticos incompletos, poco consensuados y, la mayoría de las veces, originados en las dirigencias partidistas o, en su caso, en algún grupo de pensamiento (*think tanks*).

Tras este capítulo, el segundo apartado tiene como principal objetivo analizar la manera en que se origina una reforma electoral en América Latina. Así, el artículo de Hugo Picado León, del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, estudia la manera en que se sincronizan ciertos tópicos de reforma en los distintos países de la región. El ámbito de reforma de cada país no es aleatorio pues la ciudadanía de cada país presta también atención al entorno internacional. A partir de las teorías de difusión y convergencia, la investigación de Picado establece un avance teórico sobre la difusión de las reformas electorales en la región. A continuación, Gerardo de Icaza y Yerutí Méndez, de la Organización de Estados Americanos, exploran un elemento que ha servido para que los países consideren la implementación de las reformas: los informes de las misiones de observación electoral. A partir de este insumo, el manuscrito identifica las recomendaciones de la MOEs/OEA dividiéndolas por subtemas y subregiones. Tras 56 años de aplicación del programa de observación electoral, el estudio de Icaza y Méndez desarrolla un sucinto resumen de las recomendaciones sugeridas, su implementación por los distintos estados y los diferentes retos que aún persisten.

La tercera parte de esta obra se centra en las reformas llevadas a cabo en los partidos políticos de América Latina. El artículo de Gerardo Scherlis, de la Universidad de Buenos Aires en Argentina, abarca los procesos de regulación que realizan los distintos procesos de reforma sobre los partidos políticos. Mediante una clasificación de los paradigmas de la regulación partidista y el análisis del caso argentino, el autor describe las causas que producen la transformación en los modos de regular los partidos políticos latinoamericanos. En la misma línea, el texto de Vladimir Márquez, de la UNAM en México, evalúa el papel que han jugado las reformas sobre los partidos políticos, pues estos últimos son un elemento fundamental de la democracia. En concreto, este capítulo se ocupa de las reformas vinculadas a la inscripción de estas organizaciones y la relación que este aspecto guarda con el nivel de institucionalización del sistema de partidos, el grado de confianza de la ciudadanía para con estas instituciones y el número de partidos que participan en los procesos electorales.

El capítulo de Karolina Gilas, de la UNAM en México, estudia los efectos que tiene la incorporación de la figura de candidaturas independientes y los mecanismos de voto personalizado. En particular, la autora realiza un examen de las listas abiertas y cómo estas debilitan la cohesión y la disciplina partidaria. Como resultado del análisis empírico comparado en 18 países de la región, Gilas demuestra que los mecanismos de voto personalizado pueden contribuir a la ampliación del clientelismo, agravar la crisis de representación y reducir incentivos para la generación de políticas públicas inclusivas.

Las investigaciones de la cuarta parte de esta compilación examinan las reformas sobre aspectos específicos de la competencia electoral. Así, Karina Cáceres, de la Universidad de Salamanca en España, abarca una arista vinculada a los partidos políticos: el acceso que estos tienen a los medios de comunicación durante los períodos de campañas en los procesos electorales. La literatura que abarca este aspecto de manera comparada y longitudinal es escasa, por lo que la autora tiene como principal objetivo realizar un análisis de los procesos de reforma en América Latina desde 1977 al 2019 identificando las principales tendencias en materia regulatoria respecto a cómo los partidos acceden a los medios y de cuán equitativa es la campaña electoral.

El estudio de Ernesto Calvo —Universidad de Maryland en Estados Unidos— y Álvaro López Lara —UAM Xochimilco en México— examina las reformas electorales producidas en México destacando la relación entre las reformas federales y las realizadas en las entidades federativas. Este capítulo destaca cómo los procesos de reforma electoral subnacional se han realizado de manera desordenada pues, en muchos casos, se ejecutaron sin contar con información suficiente o sin un cálculo político de sus posibles efectos. Tras un análisis estadístico exhaustivo, esta investigación demuestra que la frecuente actividad reformista a nivel subnacional tiene como causas las reformas electorales federales y la aversión al riesgo de los partidos que buscan cambiar el sistema electoral con el fin de maximizar sus posibilidades de ganar escaños.

En el último capítulo de este apartado, Víctor Alarcón Olguín —UAM Iztapalapa en México— desarrolla un extensivo examen de las ventajas y desventajas del presidencialismo en América Latina y las modificaciones que se han desarrollado a este

sistema. Para ello, el autor basa su investigación en la literatura existente sobre este tema y el análisis de los procesos de transición a la democracia en esta región. De esta manera, esta investigación destaca las dinámicas de cooperación entre las instituciones democráticas e identifica las reformas que mejoran su eficacia.

La quinta parte de este libro tiene como propósito evaluar las reformas vinculadas a la ampliación de derechos para la igualdad e inclusión. Las reformas implementadas en la región para garantizar la igualdad de las mujeres es el objeto del texto de Line Bareiro del Centro de Documentación y Estudios. En este, la autora destaca la manera en que la transición a la democracia en América Latina supuso la preocupación porque las democracias fueran más incluyentes. El estudio repasa las medidas aplicadas para garantizar un mínimo de representación como las cuotas electorales y la paridad de género, para luego criticar una serie de estrategias que emplean los partidos para evitar que más mujeres ingresen a puestos de poder y cargos de representación popular.

La representación de las mujeres es también abordada por la investigación desarrollada por Lorena Vázquez Correa, Instituto Belisario Betancourt, del Senado mexicano. En este estudio, la autora se centra en la representación de las mujeres al interior de las organizaciones políticas. Basándose en un enfoque neoinstitucional, Vázquez Correa evidencia la existencia de obstáculos que las mujeres enfrentan dentro de sus mismos partidos como la ausencia de cuotas de género en los estatutos partidarios o el incumplimiento de estas. La autora argumenta que la participación y monitoreo de la ciudadanía y la militancia es clave para garantizar una mejor representación de las mujeres en estos espacios.

Este último apartado termina con el texto de Flavia Freidenberg, de la UNAM, y Betilde Muñoz-Pogossian, de la Organización de los Estados Americanos, quienes abordan las medidas que los países de la región han aprobado en materia de financiamiento político hacia las campañas de las mujeres. A pesar de que la regulación al financiamiento político ha sido uno de los tópicos de reforma más discutidos e implementados en la región, el financiamiento a candidaturas ocupadas por mujeres se encuentra casi ausente en el debate público y la investigación. Las autoras se basan en una encuesta *on-line* con el fin de conocer las percepciones respecto a cómo las mujeres y hombres acceden a recursos durante el periodo electoral. Esta investigación demuestra las dificultades que enfrentan las mujeres candidatas al desarrollar una carrera política y las diferencias con sus pares hombres.

Finalmente, el último apartado de este libro concluye con un texto de Cristhian Uribe Mendoza, de la UNAM de México que, tras la evidencia presentada por sus predecesores, desarrolla un balance de todos los estudios y realiza diferentes reflexiones sobre la agenda pendiente en materia de reforma electoral. Esta conclusión presenta también una serie de propuestas de futuras líneas de investigación con las que evaluar los procesos de reforma y los retos pendientes para construir una mejor democracia.

En suma, *Reformas electorales en América Latina*, evalúa con alta rigurosidad académica los procesos de reforma electoral en América Latina. Asimismo, el análisis de las reformas aborda también otras dimensiones del sistema político de los países de la región. No obstante, y a pesar del esfuerzo significativo de esta obra, la compilación

carece de una diversidad de casos que analicen países a detalle. Aunque si bien se reconoce que este no es el objetivo principal de esta publicación, esta sí cuenta con tres textos que centran su atención en el caso mexicano, costarricense y argentino por lo que se esperaría que otros apartados de la compilación también analicen casos específicos.

Con un enfoque multidisciplinario, *Reformas electorales en América Latina* plantea no solo una evaluación detallada de las reformas sino también cómo estas constituyen oportunidades valiosas para mejorar la representación y el sistema democrático de los países latinoamericanos. En esta compilación, las y los lectores encontrarán un análisis detallado de las reformas en América Latina que se evalúan durante un periodo inédito de análisis, desde 1977 hasta 2019. Esto, sumado a la lógica deductiva del texto, permite extraer patrones y conclusiones valiosas sobre cómo los países de la región reforman y cuáles son sus consecuencias.

Bibliografía

- Casas-Zamora, K., Vidaurri, M., Muñoz-Pogossian, B., & Chanto, R. (Eds.). (2016). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington: OEA.
- Došek, T., & Freidenberg, F. (2016). Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia. En *Representación política en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B., & Došek, T. (Eds.). (2018). *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Freidenberg, F., & Uribe Mendoza, C. (2019). Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 185, 191-223. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional.
- Scherlis, G. (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*, 55(215), 83-104.

CRISTHIAN JARAMILLO

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina