

Las reformas a la representación política en América Latina

Flavia FREIDENBERG

Editora



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

LAS REFORMAS A LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 974

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Isidro Saucedo
Cuidado de la edición

Cristopher Raúl Martínez Santana
Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Oscar Martínez González
Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez
Elaboración de portada

LAS REFORMAS A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

FLAVIA FREIDENBERG
Editora



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2022

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por Flavia Freidenberg y adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el apoyo del Programa UNAM-DGAPA-PAPIIT IN301020.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 18 de octubre de 2022

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISBN 978-607-30-6450-7

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Un mundo de reglas inciertas y resultados adversos: una introducción | XI |
| Flavia FREIDENBERG | |

PRIMERA PARTE

REFORMAS POLÍTICAS Y DEMOCRACIA

CAPÍTULO PRIMERO

| | |
|--|---|
| ¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina. | 3 |
| Flavia FREIDENBERG | |
| Sebastián GARRIDO DE SIERRA | |
| Cristhian URIBE MENDOZA | |

CAPÍTULO SEGUNDO

| | |
|--|----|
| Reformas electorales y democracia en América Latina (1977-2019). . | 35 |
| Camilo SAAVEDRA HERRERA | |

CAPÍTULO TERCERO

| | |
|---|----|
| Hay reformas electorales que no perfeccionan la democracia. | 59 |
| María MARVÁN LABORDE | |

CAPÍTULO CUARTO

| | |
|--|----|
| Las consultas populares en manos de las presidencias en la América Latina del siglo XXI. | 93 |
| Guadalupe SALMORÁN VILLAR | |

SEGUNDA PARTE
REFORMAS A LOS PARTIDOS
Y AL SISTEMA ELECTORAL

CAPÍTULO QUINTO

- La personalización del voto y la calidad de la representación política en América Latina. 129
Karolina GILAS

CAPÍTULO SEXTO

- La tentación reeleccionista en América Latina: reformas políticas para prolongar o restringir el mandato presidencial (1977-2021) 159
Fabián Alejandro ACUÑA VILLARRAGA

CAPÍTULO SÉPTIMO

- La legislación y las reglas estatutarias sobre selección de dirigencias en los partidos políticos latinoamericanos en perspectiva comparada . . 179
Carlos GUADARRAMA CRUZ
Axel HERNÁNDEZ IBÁÑEZ

CAPÍTULO OCTAVO

- Hacia una configuración de sistemas electorales con mecanismos de excepción en América Latina 219
Hugo A. CONCHA CANTÚ

CAPÍTULO NOVENO

- Financiamiento y fiscalización de partidos políticos en América Latina y el caso de la experiencia subnacional en México 241
Erika ESTRADA RUIZ

TERCERA PARTE
REFORMAS ORIENTADAS A UNA MAYOR INCLUSIÓN
Y DIVERSIDAD DE LAS DEMOCRACIAS

CAPÍTULO DÉCIMO

- Reformas al régimen electoral de género en América Latina 263
Flavia FREIDENBERG

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

- Las reformas orientadas a los derechos LGBTIQ+ en América Latina y sus mecanismos de aprobación 281
Ericka LÓPEZ SÁNCHEZ

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

- De cómo lograr más representación de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. 337
Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

- Reformas al voto de la ciudadanía desde el extranjero en América Latina 359
Yuri Gabriel BELTRÁN MIRANDA

CUARTA PARTE

REFORMAS A LA GOBERNANZA
Y A LA JUSTICIA ELECTORAL

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

- Las reformas políticas y electorales en América Latina. 383
Salvador ROMERO BALLIVIÁN

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO

- Reformas y retos de la gobernanza electoral. 447
José Alfredo PÉREZ DUHARTE

CAPÍTULO DÉCIMO SEXTO

- Reformas sobre la nulidad de elecciones en América Latina. 461
Arturo ESPINOSA SILIS

CAPÍTULO DÉCIMO SÉPTIMO

- Nuevas formas de reformas: judicialización de los procesos electorales en América Latina. 479
Dolores GANDULFO

Conclusiones: las reglas cambian, pero la política sigue igual 503
 Flavia FREIDENBERG
 Karolina GILAS

Acerca de las autoras y los autores 517

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 CIUDAD¹

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.

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 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).² 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.

² 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.³ En Bolivia (2009) y Ecuador (2008) se reformaron las Constituciones al

³ 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.⁴

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).

⁴ 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.⁵ 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.

⁵ 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).⁶

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.⁷ 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,

⁶ 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).

⁷ 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).⁸ 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.⁹

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

⁸ 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.

⁹ 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 preguntas 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
- 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 (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.

PRIMERA PARTE
REFORMAS POLÍTICAS Y DEMOCRACIA

CAPÍTULO PRIMERO

¿POR QUÉ UNOS PAÍSES CAMBIAN SUS REGLAS MÁS QUE OTROS? ANÁLISIS MULTIVARIADO DE LAS CAUSAS DE LAS REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Flavia FREIDENBERG
Sebastián GARRIDO DE SIERRA
Cristhian URIBE MENDOZA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Discusión teórica*. III. *Decisiones metodológicas*. IV. *Análisis descriptivo*. V. *Modelos*. VI. *Conclusiones y agenda de investigación futura*. VII. *Referencias bibliográficas*. VIII. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN¹

¿Por qué unos países tienden a reformar sus reglas electorales más que otros? ¿Cuáles son las razones que inciden en el nivel de activismo reformista de los países latinoamericanos? ¿Qué significa que unos países hayan cambiado sus reglas de juego de manera intensiva mientras otros casi no han hecho reformas? En diversas investigaciones previas (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Došek, 2016a y 2016b) hemos encontrado diferencias en el nivel de activismo reformista en los dieciocho países de América Latina entre 1977-2019. Aun cuando se registran 239 reformas en la región para di-

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. Los autores agradecen la lectura y los comentarios realizados a este texto por dos colegas del #ObservatorioReformas.

cho periodo,² ese activismo de las elites políticas no ha sido homogéneo, sino que permite diferenciar a los países en hiperactivos (Ecuador, Perú, México y República Dominicana), moderados (Argentina, Bolivia, Panamá, Costa Rica, Brasil, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Venezuela y Colombia) y pasivos (Uruguay y Paraguay).³

Las razones que justifican explorar las causas del activismo reformista están vinculadas a un problema teórico básico de la ciencia política respecto a la capacidad de las reglas de incidir sobre los comportamientos y sobre las razones que llevan a las elites a impulsar cambios en las reglas de juego. Esta no es una cuestión menor. La capacidad para cambiar las reglas de juego formales por parte de las elites políticas supone intuir que esas elites tienen diversas creencias sobre el papel de las reglas y su peso sobre el comportamiento político. Si no creyeran en los efectos de esos cambios sobre los comportamientos, posiblemente no harían tanto esfuerzo en impulsar reformas a las reglas de juego formales.

América Latina ha resultado ser un estupendo laboratorio porque precisamente las elites de sus países reaccionan de manera diferente frente a la oportunidad de reformar las reglas (Freidenberg y Došek, 2016a). Mientras unas elites políticas son bastantes conservadoras en materia de reformas, como ocurre incluso en el continente europeo (Norris, 2011; Norris, 1995), otras tienden a pensar en la necesidad de hacer cambios en dichas reglas como una respuesta a los problemas políticos.

Este trabajo explora de manera longitudinal diversas explicaciones respecto al nivel de activismo reformista y busca evidenciar a través de un análisis multivariado en qué medida una serie de hipótesis (institucionales, actitudinales, político-competitivas y económicas) permiten explicar las diferencias de ese ritmo reformista entre los países de la región. A partir del conocimiento generado en investigaciones previas (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Došek, 2016a y 2016b) 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

² En investigaciones previas (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019: 201) se mencionan un total de 265 reformas entre 1978 y 2018 debido a que en dichas etapas se incluían otras dimensiones de análisis que no se contemplan en este estudio (la revocatoria del mandato presidencial, entre otras).

³ Para esta investigación se entiende como “elites políticas” a aquellas personas que ocupan cargos públicos, ya sean de elección o de designación y a aquellos otros que, aun cuando no tienen cargos, hablan y actúan en roles políticos y ejercen influencia pública.

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 exploración de los datos en este momento inicial de la investigación da cuenta de que la única variable que parece explicar el ritmo reformista es el nivel de volatilidad electoral agregada a nivel del Poder Ejecutivo. Esto quiere decir que el cambio en el porcentaje de votos entre partidos políticos de una elección a otra a nivel presidencial explicaría la probabilidad de reforma electoral en cualquier dimensión en un país en un momento dado. Las demás variables explicativas no presentan una relación estadísticamente significativa con la variable dependiente, lo cual hace pensar que en futuras etapas de esta investigación deberán pensarse otros factores explicativos e incorporarse al modelo otras variables adicionales.

Este capítulo está estructurado en cinco partes. Primero, se discute teóricamente el problema de investigación, se definen los conceptos principales y se presentan las raíces teóricas de las diversas explicaciones que se evaluarán en este análisis. Segundo, se hacen explícitas las diversas decisiones metodológicas que se tomaron respecto a la construcción de las bases de datos, la operacionalización de las variables dependiente e independientes y el tipo de análisis estadístico multivariado que se realizó para contrastar las hipótesis. Tercero, se describen los datos de manera comparada y, cuarto, se presentan los modelos empleados para dar cuenta de cuáles son los factores que explican el ritmo reformista. Finalmente, se discuten una serie de conclusiones y se plantean elementos para una agenda de investigación futura.

II. DISCUSIÓN TEÓRICA

Durante décadas, la ciencia política ha buscado responder al dilema entre reglas y comportamiento. Tanto desde el institucionalismo clásico como desde el neoinstitucionalismo, la preocupación de la literatura comparada ha sido identificar el modo en que interactúan las reglas formales, las reglas informales y los individuos. Las reglas de juego formales son las normas y procedimientos que restringen, condicionan y facilitan el comportamiento de los políticos y los electores. A diferencia de las reglas informales, éstas se encuentran escritas en los documentos que tienen validez legal, otorgan legitimidad al sistema y suelen ser respetadas por los actores o empleadas estratégicamente para perjudicar al adversario político (North, 1990: 3-4; Freidenberg y Levitsky, 2007).

Las reglas formales incluyen también a las que se consideran parte del “sistema electoral”, esto es, el “conjunto de elementos normativos y sociopo-

líticos que configura el proceso de designación de titulares de poder” (Vallés y Bosch, 1997: 33). Estas reglas condicionan los comportamientos de los actores que participan en el juego político, porque les indica lo que pueden (y no pueden) hacer cuando quieren competir y surten una serie de incentivos que ayudan a los actores a tomar decisiones respecto a lo que les beneficia y perjudica en relación con esas reglas (Boix, 1999: 604). De ese modo, cambiar las reglas formales permite a las elites (cuando pueden hacerlo), acomodar el escenario de juego estratégico a sus preferencias e intereses (Nohlen, 1981: 141; Norris, 2011: 531; Marengo, 2009) y con ello alterar la distribución del poder (Boix, 1999: 609).⁴

Las reformas al sistema electoral entendido en sentido amplio ponen en evidencia el modo en que los que controlan el poder pueden proteger sus intereses (Benoit, 2004: 373; Benoit, 2007; Leyenaar y Hazan, 2011; Jacobs y Leyenaar, 2011), o, por el contrario, dan cuenta de las demandas de representación de quienes no están incluidos en la competencia por la representación política (Celis *et al.*, 2011: 524-525) y con su presión buscan ampliar el marco de derechos y obligaciones vigentes en el sistema político. Si bien no existe una única condición que determine la aprobación de una reforma electoral, dado que “cada reforma ha tenido su origen y determinación en el contexto nacional en el cual se ha producido” (Nohlen, 2004: 403),⁵ se suele pensar que todo proceso de reforma electoral implica un diagnóstico sobre las fallas de las reglas vigentes o también una oportunidad sobre las posibilidades de mejorar dicho sistema electoral en términos de inclusión, gobernabilidad o representatividad.

Los sistemas electorales también suelen mantenerse estables en el tiempo debido al comportamiento calculado de los actores (Boix, 1999: 611). Siguiendo el enfoque neoinstitucionalista de la elección racional, los líderes y partidos políticos que han sido favorecidos por las reglas electorales vigen-

⁴ Desde una definición operativa se define al “sistema electoral” como las reglas que permiten convertir votos en escaños o puestos de poder (Norris, 1995: 3), y que definen ganadores y perdedores (Bowler y Donovan, 2012: 56).

⁵ La literatura comparada menciona ciertos requisitos estratégicos (analíticos, políticos y técnicos) que se deben satisfacer para llevar a cabo un proceso de cambio de las reglas del sistema electoral para que sea exitoso. Primero, los requisitos de tipo analítico se refieren al diagnóstico que permite identificar las fallas del sistema electoral vigente y la evaluación de los efectos de esas reglas sobre la competencia, la gobernanza o la representación (Nohlen, 1993). Segundo, los requisitos políticos que aluden al consenso dado entre las elites sobre la necesidad y los objetivos de la reforma. Y, tercero, los requisitos técnicos tienen que ver con los mecanismos para modificar el sistema electoral y la búsqueda de información sobre los posibles efectos del cambio sobre diversas dimensiones del sistema político (Nohlen, 1993: 38-39).

tes tienen pocos incentivos para apoyar una reforma, puesto que un cambio puede afectar sus posibilidades de mantenerse o ejercer el poder (Vélez *et al.*, 2006: 4; Jones, 2010).⁶ Pese a ello, las elites políticas pueden tomar la decisión de modificar el sistema electoral con base en sus expectativas sobre las ventajas que puedan obtener de dicho cambio en el futuro. Estas expectativas se encuentran estrechamente vinculadas a los intereses partidistas en términos de sus resultados políticos y electorales como de sus valores y preferencias ideológicas (Norris, 2011: 533).

Si bien las reformas no siempre buscan beneficiar a los que están en el poder, ya que algunas veces quienes están en el gobierno conceden las reformas para satisfacer las demandas de los que han perdido las elecciones o a quienes presionan por cambios porque se sienten excluidos del proceso político, es cierto que la mayoría de las veces las reformas son para reforzar cuotas de poder político de quienes controlan el gobierno. Los cambios en las reglas de juego electoral suelen reflejar los intereses de las elites de los partidos políticos dominantes, en el Ejecutivo y/o en el Legislativo (Harfst, 2013: 430; Remmer, 2008: 6). Los partidos pueden sentirse motivados a reformar el sistema electoral con el objetivo de conservar sus escaños o aumentar su cuota de poder en elecciones futuras; sin embargo, el logro de este objetivo depende de su capacidad para alcanzar consensos con otras fuerzas políticas con las que incluso pueden tener intereses contrapuestos (Negretto, 2009; Freidenberg, 2016; Mainwaring, 2018).

La aprobación de una reforma electoral puede ser tanto el resultado de una negociación interpartidista (Buquet, 2007: 37-41), entre organizaciones políticas que esperan consolidar su poder o mejorar su desempeño electoral bajo reglas alternativas, como también el impulso de un gobierno monocolor que tiene la fuerza suficiente en el Legislativo para imponer sus reglas sin necesidad de consensos multipartidistas. La negociación puede darse en un contexto de competencia partidaria normal o ante una crisis de legitimidad y representación en el sistema político vigente (Scherlis, 2015: 85-87). En este último caso, las crisis políticas pueden constituir una coyuntura crítica en la que se genera un cambio abrupto en el comportamiento del electorado

⁶ El enfoque de la elección racional ha tenido gran acogida en la literatura comparada para estudiar las reformas electorales, debido a su parsimonia y gran capacidad explicativa (Norris, 2011: 534); sin embargo, esos trabajos han pasado por alto el contexto y los estreñimientos que pueden enfrentar las elites para impulsar y posicionar la reforma electoral en la agenda pública por parte de otros actores como la ciudadanía y la opinión pública (Celis *et al.*, 2011: 524; Norris, 2011: 534; Núñez *et al.*, 2016: 3), las cortes y los órganos electorales (Alanís Figueroa, 2017; Picado León, 2018), las agencias de la cooperación internacional (Puyana, 2017), entre otras.

(Buquet, 2007: 39; Duque Daza, 2011: 447; Scherlis, 2015: 85), que dota de espacio para impulsar nuevas reglas, o también puede ser un momento para visibilizar a actores que si bien presentan reclamos legítimos ante la sociedad no consiguen los escaños o el poder suficiente para conseguir que su agenda de reclamos sean considerados por las otras fuerzas políticas.

Las coyunturas críticas funcionan como oportunidades de que los partidos dominantes acepten los planteamientos de reforma electoral para equilibrar la balanza una vez pasadas las elecciones. Es más, la experiencia comparada evidencia que las insuficiencias de los sistemas electorales pueden en algunas ocasiones volverse intolerables ante la opinión pública (Thompson, 2015; Negretto, 2010: 198), lo que hace que ésta presione por cambios, influida muchas veces por líderes de opinión, sectores de la oposición, grupos internos del propio partido en el gobierno en búsqueda de sus intereses estratégicos o los medios de comunicación de masas (y, en la actualidad, las redes sociales). De este modo, incluso cuando a las elites gobernantes no les convenga impulsar procesos de reforma, muchas veces se ven presionadas por los líderes y/o partidos de oposición que utilizan las reformas políticas como moneda de cambio de otras reformas (México en 2014 o Argentina en 2017).

Si bien estas consideraciones son claves para poder entender las razones que llevan a las elites a impulsar una reforma en el nivel micro, también es cierto que hay una serie de factores sistémicos que pueden ayudar a entender las condiciones estructurales en las que es más probable una reforma electoral. Aun cuando en futuras investigaciones sería muy interesante contar con herramientas que permitieran conocer las motivaciones específicas de las elites en los casos analizados, en esta investigación se proponen ocho hipótesis que pueden ayudar a entender la variación en el ritmo reformista entre países de América Latina desde 1978, cuando inició la tercera ola democratizadora en la región (Huntington, 1991).

La primera hipótesis proviene del viejo institucionalismo, y alude a una de las principales barreras que enfrenta todo proceso de reforma electoral: los requisitos procedimentales del cambio institucional (Rahat y Hazan, 2009: 6). Las personas promotoras de la reforma electoral deben cumplir con los requisitos procedimentales para el trámite exitoso de una iniciativa o proyecto de ley. El nivel de dificultad para superar estos requisitos puede variar según la normatividad vigente en cada caso, ya que —por ejemplo— en algunos países las reformas electorales implican cambios constitucionales, mientras que en otros basta con modificar una ley regular (Negretto, 2010; Rahat y Hazan, 2009: 6; Zovatto, 2018).

Si bien las reformas pueden ser impulsadas por diferentes actores, por lo general, su aprobación está en manos del Poder Legislativo, lo que impli-

ca que sus promotores deben contar con el apoyo mayoritario del Congreso para que la reforma sea adoptada. Este procedimiento se hace aún más arduo en países con sistemas bicamerales, donde la propuesta de reforma electoral debe alcanzar un consenso político en ambas cámaras para ser aprobadas. En algunos casos, si ambas cámaras no llegan a un consenso sobre el proyecto de ley, se mantiene el *statu quo* (Reynoso, 2010: 111). Dada la variación en los costos asociados al proceso de toma de decisión entre sistemas legislativos y basada en los argumentos aquí presentados, se intuye que

H1. Los países con sistemas bicamerales tienen menor probabilidad de implementar reformas electorales que los países con sistemas unicamerales.

Uno de los requisitos estratégicos de un proceso de reforma electoral es la elaboración de un diagnóstico compartido respecto a las fallas en el funcionamiento de las reglas vigentes. Este diagnóstico puede hacerse en situaciones distintas: por un lado, ante una crisis de legitimidad de las elites gobernantes y/o del sistema político en general y, por otro lado, en un contexto de relativa estabilidad, en que las elites buscan protegerse frente al surgimiento de nuevas fuerzas políticas y cambios en el comportamiento del electorado (Scherlis, 2015: 85-86).

Las reglas electorales pierden legitimidad cuando los resultados quebrantan el principio de representación democrática (Harfst, 2013: 431). La democracia implica una representación justa de la mayoría de los grupos sociales; esto es, una situación de proporcionalidad donde los partidos políticos reciben el mismo porcentaje de escaños que votos (Gallagher, 1991: 33; Gallagher, 2005). Cuando esto no sucede, se produce una situación de desproporcionalidad, que da lugar a que los grupos excluidos y la opinión pública presionen por cambios hacia reglas electorales más inclusivas. De esta manera, se propone la siguiente hipótesis:

H2. Cuanto mayor sea la desproporcionalidad entre votos y escaños en el Poder Legislativo, mayor probabilidad de que un país implemente reformas electorales.

Las reformas electorales también pueden producirse en periodos de crisis de legitimidad política, coyunturas críticas o institucionales a raíz de la indignación ciudadana frente a escándalos de corrupción, sospechas de fraude electoral, incapacidad de las elites, o descontento de la ciudadanía con los resultados de la democracia, entre otras razones (Norris, 2011: 537). Esa indignación puede expresarse a través de diferentes medios, como pueden ser los sondeos de opinión, las manifestaciones públicas o, incluso, en las mismas elecciones (Scherlis, 2015: 85), y puede generar una fuerte presión a favor de

un proceso de reforma, inclusive en aquellos casos donde ésta parece contradecir los intereses de las elites en el poder (Katz, 2005: 60-63).

Las reformas que son impulsadas por fuentes externas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo pueden perjudicar los intereses de los partidos políticos dominantes; por lo tanto, éstos pueden sentirse motivados a buscar apoyo popular, especialmente entre sus simpatizantes, con el fin de sacar la mayor ventaja posible de los cambios en el *statu quo* (Bowler y Donovan, 2013: 3). De cualquier modo, ante una crisis de legitimidad, “la mirada del público opera, en contextos democráticos al menos, como una limitante crucial para el margen de maniobra de las élites políticas. Pero, además, la presión del público puede —y de hecho suele— ser la causa motora de la reforma” (Scherlis, 2015: 85; Weir, 1992; Katz, 2011). De esta manera, se plantea que

H3. Mientras mayor sea la aprobación ciudadana de la democracia en un país, menor será la probabilidad de implementar reformas electorales.

Diferentes estudios han demostrado con evidencia empírica que los partidos políticos dominantes toman la decisión de rediseñar el sistema electoral cuando ocurre algún cambio en el ambiente político-electoral, que pone en riesgo su hegemonía. En este sentido, Boix (1999: 609) muestra que las democracias avanzadas adoptaron el sistema de representación proporcional cuando los partidos dominantes notaron cambios en la arena política debido al surgimiento de *outsiders* con capacidad de restarles fuerza electoral. En estas circunstancias, los partidos en el poder prefirieron cambiar las reglas electorales para asegurar al menos una parte de su representación política.

Wills-Otero (2009: 36) extiende el anterior argumento a América Latina y propone que la adopción del sistema de representación proporcional fue el resultado de un cálculo hecho por los partidos dominantes cuando percibieron que su hegemonía estaba en riesgo bajo las reglas del sistema mayoritario. Los sistemas mayoritarios sobrevivieron donde los partidos de gobierno lograron retener la mayoría de votos a pesar del aumento de la población votante, la emergencia de nuevos partidos o un cambio en las preferencias electorales; en países donde los partidos de gobierno no pudieron garantizar la suficiente fuerza electoral, se generó una fuerte presión sobre sus líderes para rediseñar estratégicamente el sistema electoral en dirección hacia una mayor proporcionalidad y así evitar una derrota absoluta en las urnas (Colomer, 2003: 3).

La reforma electoral puede, entonces, originarse ante un cambio en el ambiente político-electoral, donde los partidos dominantes toman la decisión de modificar las reglas electorales con el fin de proteger su hegemonía ante

el surgimiento de nuevos competidores o cambios en el comportamiento del electorado (Celis *et al.*, 2011: 517; Scherlis, 2015: 86-87; Wills-Otero, 2009: 37; Caminotti, 2016; Sobrado González, 2016; Došek *et al.*, 2017). En estos casos, la reforma puede darse ya sea por imposición de una élite mayoritaria y tener un carácter restrictivo o por un acuerdo entre elites bajo principios redistributivos (Scherlis, 2015: 87).

Los cambios en el ambiente político-electoral se pueden observar a través de variables como la fragmentación del sistema de partidos y la volatilidad electoral agregada (Geddes, 1991). De acuerdo con Núñez *et al.* (2016: 2), los partidos dominantes pueden impulsar reformas como una reacción ante la emergencia de nuevos partidos, con dos intenciones: por un lado, para contener el avance de las fuerzas políticas emergentes y así preservar su poder y, por otro, para garantizar la estabilidad del sistema en situaciones donde el aumento de la fragmentación del sistema de partidos dificulta la gobernabilidad, la formación de coaliciones y la estabilidad del gobierno. De esta manera, basados en estos argumentos, se intuye que

H4. Cuanto mayor sea la fragmentación legislativa del sistema de partidos, mayor probabilidad de que un país implemente reformas electorales.

H5a. Cuanto mayor sea la volatilidad electoral agregada en las elecciones legislativas, mayor la probabilidad de que un país implemente reformas electorales.

H5b. Cuanto mayor sea la volatilidad electoral agregada en las elecciones ejecutivas, mayor la probabilidad de que un país implemente reformas electorales.

H6. Cuanto mayor sea la competitividad en los resultados de las elecciones presidenciales, mayor probabilidad de que un país implemente reformas electorales.

Esta investigación se propone analizar por separado algunas variables económicas que pueden incidir en el ritmo reformista de los países latinoamericanos. Cerca del 40% de las reformas electorales implementadas en los últimos 40 años se realizaron en la década de 1990 (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019: 212). Esta “oleada reformista” se dio en medio de una coyuntura crítica donde las transiciones democráticas convergieron con las crisis económicas de la década de 1980, que desembocaron en reformas de tipo neoliberal en la mayor parte de la región (Paramio, 1994: 11). Los cambios en la economía afectaron los resultados políticos de los gobiernos, que tuvieron serias dificultades para satisfacer las demandas sociales y ajustarse a las prioridades del electorado (Paramio, 2002: 26).

La crisis económica, que remite a situaciones de desigualdad social y estancamiento económico, dificulta la estabilidad política en tanto que genera insatisfacción ciudadana respecto a los resultados del gobierno y del sistema político en general (Paramio, 2002). En este contexto, la presión ejercida por

la ciudadanía, la opinión pública y la oposición, entre otros actores, hace que las elites políticas se sientan obligadas a buscar fórmulas para salir de la crisis, y es la reforma electoral una de las alternativas utilizadas para recuperar la confianza de los electores y estabilizar el régimen democrático.

Algunos estudios han subrayado la importancia de la economía como posible factor explicativo de las reformas electorales. Por ejemplo, la reforma que implementó el sistema de representación proporcional mixto en Venezuela ocurrió en un contexto de crisis tanto política como económica, donde los actores que estaban a favor de la reforma vinculaban el sistema electoral con la corrupción política y el declive económico que atravesó el país a finales de la década de 1980 (Crisp y Rey, 2001: 173). En Nueva Zelanda, la falta de confianza en las capacidades del partido de gobierno para resolver la crisis económica fue una de las razones de la reforma electoral de la década de 1990 (Vowles, 1995). Con base en los anteriores razonamientos, se proponen las siguientes hipótesis:

H7a. Cuanto menor sea el crecimiento económico, mayor probabilidad de que un país implemente reformas electorales.

H7b. Cuanto mayor sea la inflación, mayor probabilidad de que un país implemente reformas electorales.

III. DECISIONES METODOLÓGICAS

Con el objetivo de corroborar en qué medida son válidas las diversas explicaciones respecto a las razones que llevan a unos países a reformar más que otros, esta investigación emplea diversas bases de datos que han sido elaboradas a partir de múltiples fuentes para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el patrocinio de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, de la Organización de Estados Americanos.

Las bases de datos de reformas al sistema electoral en los niveles ejecutivo y legislativo del #ObservatorioReformas contienen un total de 774 observaciones (o renglones) y 38 columnas (o variables). La unidad de análisis es año-país, por lo que en total la base de datos incluye 43 observaciones (de 1977 a 2019) para los siguientes dieciocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En cuanto a la operacionalización de la variable dependiente, esto es, las reformas electorales por país y año, resulta necesario precisar algunas decisiones metodológicas. Una primera decisión metodológica tiene que ver con la definición de sistema electoral. Una visión minimalista y estricta de sistema electoral sirve para hacer viajar los conceptos e identificar empíricamente qué dimensiones deben ser incluidas en su análisis, en particular, porque la literatura comparada sobre sistemas electorales en América Latina aún no presenta un consenso respecto a cuáles son las dimensiones que deben tenerse en cuenta cuando se refiere al sistema electoral (Freidenberg y Došek, 2016b).

Una segunda decisión metodológica tiene que ver con la definición de reforma electoral, dado que de ello dependerá el número de reformas consideradas en el estudio. Siguiendo los criterios empleados en investigaciones previas (Freidenberg y Došek, 2016a; 2016b; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019), en este estudio se define como reforma electoral cualquier cambio en alguna de las dimensiones analizadas para cada año.

Las dimensiones incluidas en esta investigación son las que se corresponden con un sistema electoral en sentido estricto (principio de representación, fórmula electoral —Legislativo/Ejecutivo—, estructura de voto, umbral o barrera legal y tamaño de las cámaras) (Nohlen, 1981), junto con otras que se incorporan por la necesidad de considerar al sistema electoral en sentido amplio (Freidenberg y Došek, 2016b) debido al impacto que estos elementos tienen sobre la competencia política, entre las que se encuentran la introducción de la cuota y/o el principio de la paridad de género en el registro de las candidaturas; la reelección presidencial; la duración del mandato de los diferentes cargos; el tipo de elección (concurrente y no concurrente); el voto de los connacionales desde el extranjero y, finalmente, los mecanismos de selección de candidaturas.

TABLA I. DIMENSIONES ANALIZADAS DE LA VARIABLE DEPENDIENTE

| <i>Nombre de la dimensión</i> | <i>Descripción de la dimensión</i> |
|-------------------------------|--|
| Fórmula electoral (ejecutivo) | Las fórmulas para la elección directa de presidentes pueden distinguirse con base en su nivel de inclusión en tres: 1) la mayoría relativa (se elige al candidato más votado), 2) la mayoría relativa calificada (se elige al candidato que supere un umbral mínimo de votos menor al 50%) y 3) la mayoría absoluta (se elige al candidato que obtenga más del 50% de los votos escrutados). |

| <i>Nombre de la dimensión</i> | <i>Descripción de la dimensión</i> |
|-------------------------------------|--|
| | Debido a que los sistemas multipartidistas presentan dificultades para que un candidato supere el umbral mínimo de votos requeridos, especialmente cuando se exige la mayoría absoluta, en estos casos se suele utilizar la opción de segunda vuelta electoral, en la cual se reducen los competidores y se acepta el triunfo de un ganador por mayoría simple. |
| Duración del mandato (presidencial) | La duración del mandato es el tiempo (medido en número de años) que comprende el periodo constitucional para el cual son elegidos los presidentes. La duración del mandato presidencial en América Latina oscila entre cuatro y seis años. |
| Reelección presidencial | La reelección presidencial permite al titular del Poder Ejecutivo postularse a elecciones para uno o varios periodos de mandato adicionales de forma consecutiva o diferida (con uno o más periodos de por medio). Dentro de esta dimensión se contemplan las reformas que autorizan y/o prohíben la reelección presidencial. |
| Fórmula electoral (legislativo) | La fórmula para la elección de legisladores se refiere al procedimiento de adjudicación de asientos en el parlamento o congreso. Los procedimientos más usuales en la región son el método D'Hont (consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada lista en una serie de divisores "1, 2, 3, 4, etcétera" equivalentes al número de curules a proveer. Luego, los cocientes obtenidos se ordenan en forma decreciente y, de esta manera, las curules se asignan a los cocientes más altos) y el método Hare (consiste en dividir el número total de votos válidos por el número de curules a proveer. Con base en este cociente electoral, se determina el número de votos requeridos para obtener una curul). |
| Tamaño del distrito | El tamaño del distrito se refiere al número total de asientos que posee una cámara legislativa. Dentro de esta dimensión se contemplan las reformas orientadas a modificar el tamaño de la cámara baja. |
| Duración del mandato (legislativo) | La duración del mandato es el tiempo (medido en número de años) que comprende el periodo constitucional para el cual son elegidos los integrantes del Poder Legislativo. |
| Estructura del voto | La estructura del voto se refiere a la posibilidad de sufragar por medio de listas partidistas, que pueden ser de diferente tipo: listas abiertas, cerradas, desbloqueadas, listas de facciones, etcétera. El tipo de estructura del voto puede incidir en los niveles de competencia interna de los partidos, el vínculo entre representantes y electores y el tipo de políticas impulsadas por los legisladores. |
| Reelección legislativa | La reelección legislativa permite a los integrantes del Poder Legislativo postularse a elecciones para uno o varios periodos de mandato adicionales de forma consecutiva o diferida (con uno o más periodos de por medio). |

| <i>Nombre de la dimensión</i> | <i>Descripción de la dimensión</i> |
|---|---|
| | Dentro de esta dimensión se contemplan las reformas que modifican los requisitos y/o la posibilidad de reelección de los legisladores. |
| Umbral o barrera legal | El umbral o barrera legal se refiere al porcentaje mínimo de votos que una lista o partido político necesitan para obtener personería jurídica y/o aspirar a algún cargo de elección popular. |
| Tipo de elección (concurrente o no entre ejecutiva y legislativa) | La concurrencia entre las elecciones legislativas y presidenciales, como su nombre lo indica, es la coincidencia (o no coincidencia) temporal entre las elecciones legislativas y las presidenciales. |
| Mecanismos de selección de las candidaturas | Los mecanismos de selección de candidaturas impactan el nivel de democracia interna de los partidos políticos a través de: 1) la participación de militantes en la selección de autoridades partidistas y de candidatos a cargos de elección popular; 2) la participación de sectores sociales subrepresentados (por ejemplo, mujeres, jóvenes, etcétera) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido, y 3) la rendición de cuentas por parte de candidatos y dirigentes políticos. |
| Cuota y/o paridad de género en el registro de las candidaturas | Son aquellas acciones afirmativas o principio de paridad, orientadas a disminuir la brecha existente entre hombres y mujeres en cuanto a participación política, intentando garantizar la participación igualitaria de los géneros en el registro de candidaturas. |
| Voto de connacionales desde el extranjero | El voto en el extranjero busca facilitar que los ciudadanos residentes en el extranjero puedan emitir su voto desde su país de residencia para las elecciones generales de su país. |

FUENTE: elaboración a partir de las bases de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2019), Buquet (2007), Freidenberg (2006), Negretto (2009), Penfold *et al.* (2014) y Wills Otero & Pérez-Liñán (2005).

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, construimos una variable dicotómica llamada *ref_gral*. Esta variable tiene valor de 1 si en un año y país se llevó a cabo una reforma electoral en al menos una de las trece dimensiones analizadas y 0 en caso contrario.⁷ Las variables explicativas fueron codificadas de la siguiente manera: la variable estructura legislativa (*est_legis*, hipótesis 1) se codificó dicotómicamente, por lo que puede tomar

⁷ Adicionalmente, construimos una variable dicotómica para cada una de las trece dimensiones de reforma electoral analizadas. Por motivos de espacio, en la versión de este trabajo únicamente analizamos la relación entre las diversas variables explicativas y *ref_gral*.

dos valores: 0 si el “sistema es unicameral” y 1 si el “sistema es bicameral”. NA significa que no hubo elecciones legislativas debido a la existencia de regímenes autoritarios. Para probar el supuesto de que la desproporcionalidad entre votos y escaños (despro, hipótesis 2) aumenta la probabilidad de que un país implemente reformas electorales, se calculó el índice de desproporcionalidad electoral (Gallagher, 1991), que indica la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños ganados por los partidos que compitieron en las elecciones legislativas de cada país en el año correspondiente. Se utiliza el mismo valor para todos los años posteriores a una elección hasta que ocurra una nueva. El índice está calculado con los resultados electorales para cámara baja.

Para probar el supuesto de que la crisis de legitimidad política o institucional (op_dem_2, hipótesis 3) aumenta la probabilidad de que en un país ocurran reformas electorales, se utilizó como proxy la pregunta de Latino-barómetro, que mide el grado de satisfacción ciudadana con la democracia por país entre 1995 y 2018. El valor indica el porcentaje de personas que están de acuerdo con la afirmación “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” (Latinobarómetro 1995-2018).

La fragmentación del sistema de partidos (nep, hipótesis 4) fue medida con el número efectivo de partidos a partir de las elecciones de la cámara baja, sugerido por Laakso y Taagapera (1979). Se utilizó el mismo valor para todos los años posteriores a una elección hasta que ocurra una nueva. Por su parte, la volatilidad electoral (volatilidad_leg, hipótesis 5a) en las elecciones legislativas y la volatilidad electoral (volatilidad_ejeg, hipótesis 5b) en las elecciones presidenciales fue medida con el índice de volatilidad total propuesto por Cohen (2018). Este índice mide la volatilidad en un rango de 0 a 1, donde 0 indica que no hubo ningún cambio en el reparto de votos a lo largo del tiempo, y 1 significa que todos los votos se distribuyeron entre diferentes partidos de una elección a otra.

La competitividad electoral (compet_eje_sv, hipótesis 6) se mide a partir del margen de diferencia entre el primer y segundo lugar en la elección presidencial correspondiente. Se utiliza el mismo valor para todos los años posteriores a una elección hasta que ocurra una nueva. En esta versión de la variable se toma en cuenta el margen de diferencia de la segunda vuelta, a menos que no haya habido o que las reglas no la contemplen. En estas dos últimas situaciones, se toma el valor de la primera vuelta para la observación correspondiente.

Para probar la plausibilidad de las hipótesis relacionadas con los factores socioeconómicos que afectan la probabilidad de que un país apruebe

reformas electorales se necesitaron dos medidas adicionales: el porcentaje de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) per cápita (`gdpper_change`, hipótesis 7a) y la inflación por país y año (`ipc`, hipótesis 7b), medida por el índice de precios al consumidor (IPC), la que refleja la variación porcentual anual en el costo para el consumidor medio de adquirir una canasta de bienes y servicios. Los datos para estas variables fueron tomados del Banco Mundial (2020).

Por motivos que se explican más adelante (gráfica 5), el tipo de régimen político —democrático o autoritario— es incluido en el análisis como una variable de control. Para ello se utiliza la columna `gwf_democracy` de la base de datos de Geddes, Wright y Frantz (2014, en adelante GWF), la que cubre el periodo 1946 a 2010. De acuerdo con las reglas de codificación, la fecha en que se considera que un régimen autoritario comenzó es el 1o. de enero del año calendario después al que formalmente inició. En consecuencia, la fecha de conclusión de un régimen autoritario es también el 1o. de enero del año calendario después al que formalmente concluyó (véase en el anexo la codificación por país).⁸

IV. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

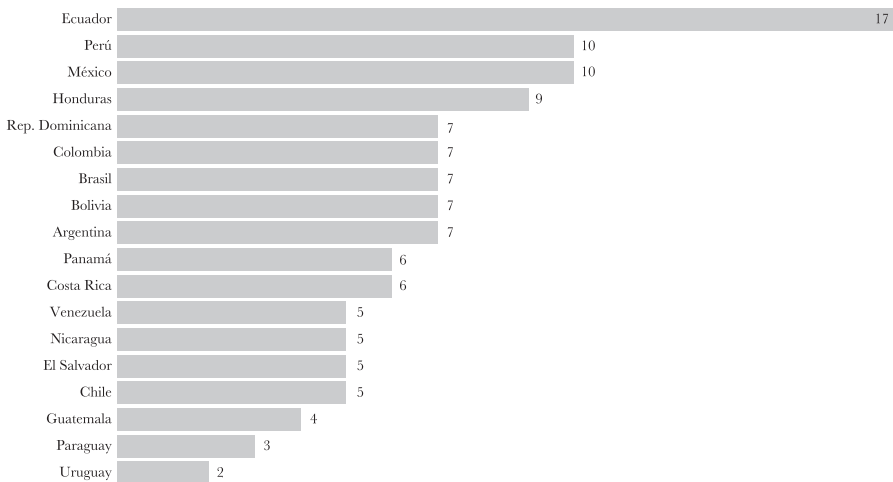
América Latina es la región del mundo que más reformas electorales ha realizado en las últimas cuatro décadas (Base de Datos de Reformas Electorales en América Latina), a diferencia de otras regiones del mundo, como las europeas, donde las elites han sido conservadoras y resistentes al cambio institucional (Lijphart, 1995; Katz, 2005; Norris, 2011). La revisión de las reformas electorales realizadas evidencia que todos los países latinoamericanos han llevado a cabo al menos una reforma entre 1977 y 2019.

La gráfica I ilustra la variación en el número de años en los que hubo reforma electoral en cada país. A partir de estos datos, resulta posible agrupar a los países en tres conjuntos y dar cuenta de las variaciones en el nivel de reformismo. En el primero están los cuatro países con más años con reformas electorales en el periodo analizado: Honduras (9), Perú (10), México (10) y Ecuador (17). Vale la pena destacar que incluso dentro de este grupo hay una enorme variación, pues el número de años con reformas electorales

⁸ Dado que se toma en cuenta el inicio de año para codificar al tipo de régimen político de un país, siguiendo la Base de Datos de Geddes, Wright y Frantz (2014), un caso como el de Argentina (1983) contempla que las reformas se dieron en un momento no democrático, ya que la transición y (re)instauración democrática fueron a finales de 1983.

de Ecuador es casi el doble que el de Honduras y 70% mayor que el de Perú y México. En el segundo grupo están los once países que tuvieron reformas electorales en cinco y siete años: Chile (5), El Salvador (5), Nicaragua (5), Venezuela (5), Costa Rica (6), Panamá (6), Argentina (7), Brasil (7), Bolivia (7), Colombia (7), República Dominicana (7). Por último, está el grupo integrado por los países que han tenido reformas en el menor número de años: Uruguay (2), Paraguay (3) y Guatemala (4).

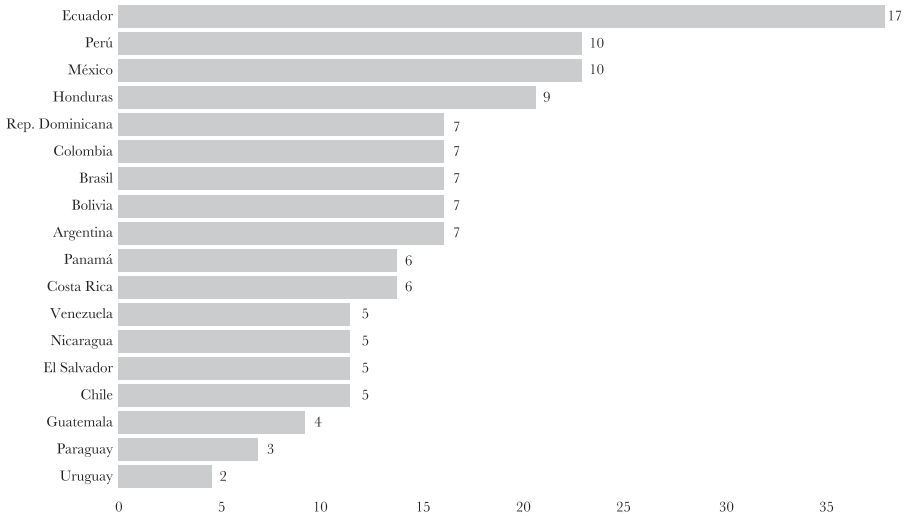
GRÁFICA I. NÚMERO DE REFORMAS POR PAÍS



FUENTE: elaboración propia.

La gráfica II muestra en qué porcentaje de los 43 años considerados cada país ha tenido reformas electorales de los 43 años considerados para cada uno. De manera consecuente con la gráfica anterior, se describe que en un extremo está Ecuador, país en el que se aprobó una reforma en casi 40% de los 43 años considerados, y en el otro está Uruguay, en donde se aprobó una reforma en menos del 5% de los años considerados. Dado que salvo Panamá y Guatemala no existen reglas que obliguen a hacer reformas electorales como un mecanismo de evaluación del proceso electoral, las diferencias en el comportamiento de las elites políticas respecto al uso de las reglas dan cuenta de la capacidad de manipulación estratégica que realizan esas elites sobre las condiciones de la competencia.

GRÁFICA II. PORCENTAJE DE AÑOS
EN LOS QUE HUBO REFORMA EN CADA PAÍS



NOTA: el número al final de la barra se refiere al total de años en los que hubo una reforma en el país correspondiente.

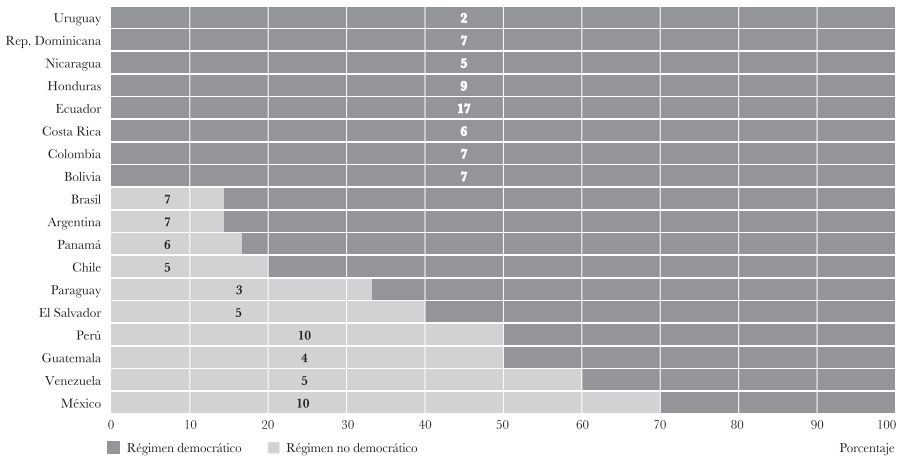
FUENTE: elaboración propia.

Las gráficas III y IV ofrecen ángulos complementarios para entender la variación temporal de las reformas electorales aprobadas. Mientras que la gráfica 3 muestra en qué año se aprobaron las reformas en cada país, la gráfica 4 ilustra el número de países que aprobaron al menos una reforma electoral en cada uno de los 43 años analizados.⁹ Esto da cuenta de dos momentos críticos en los procesos reformistas de la región, dado que 1994 y 2009 aparecen como los años en los que más países reformaron sus reglas electorales.

⁹ Esta última gráfica revela que los dos años en los que más países aprobaron reformas electorales fueron 1994 y 2009, cada uno con ocho, seguidos de 1996 con reformas en seis países. Después hay un bloque de seis años en los que cinco países aprobaron reformas (1997, 2000, 2002, 2003 y 2015); en tres años cuatro países aprobaron reformas (1983, 2005 y 2012); en diez años, tres países aprobaron reformas (1985, 1988, 1991, 1993, 1998, 2010, 2011, 2014, 2016 y 2018); en diez años más dos países aprobaron reformas (1984, 1986, 1989, 1990, 1992, 1995, 1999, 2006, 2007 y 2013) y en ocho años un solo país aprobó reformas (1977, 1979, 1980, 1987, 2001, 2008, 2017 y 2019). Sólo en tres de los 43 años analizados (1978, 1981 y 1982) no se aprobó reforma alguna en los dieciocho países incluidos en el análisis.

político era democrático. Como ilustra la gráfica V, resulta posible agrupar a los dieciocho países en dos categorías. En la primera se encuentran los ocho países en los que siempre que se aprobó una reforma electoral en una o más de las dimensiones consideradas, el régimen era democrático. Este grupo está integrado por Uruguay, República Dominicana, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Costa Rica, Colombia y Bolivia. En la segunda están los diez países en los cuales había un régimen no democrático el año en que se aprobó una o más de las reformas electorales. Este segundo grupo lo conforman Brasil, Argentina, Panamá, Chile, Paraguay, El Salvador, Perú, Guatemala, Venezuela y México. La variación entre estos países es significativa. Mientras que 14.3% de las reformas de Brasil (1 de 7) se aprobaron en un año donde el régimen era no democrático, en México esta cifra es del 70% (7 de 10).¹⁰

GRÁFICA V. PORCENTAJE DE AÑOS EN LOS QUE HUBO REFORMAS ELECTORALES EN CADA PAÍS, POR TIPO DE RÉGIMEN



NOTA: el número en los rectángulos se refiere al total de años en los que hubo una reforma en el país correspondiente.

FUENTE: elaboración propia.

¹⁰ Resulta relevante recordar que la fecha asignada al tipo de régimen político es al inicio del año; por tanto, hay países como Argentina, uno de los que hicieron la transición a la democracia en la llamada “Tercera Ola de Democratización”, que cuando se realizaron las reformas de ese año se estaba en el marco del proceso de cambio político hacia la celebración de elecciones que darían paso al régimen democrático.

Las principales características de las variables explicativas incluidas en uno o más de los modelos que se presentan pueden encontrarse en la tabla II.

TABLA II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
 DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS

| <i>Variable</i> | <i>Rango de valores</i> | <i>Media</i> | <i>Mediana</i> | <i>Desviación estándar</i> | <i>Valores faltantes</i> |
|---|-------------------------|--------------|----------------|----------------------------|--------------------------|
| Estructura legislativa (est_legis) | 0 o 1 | 0.5295 | 1 | 0.499 | 62 |
| Desproporcionalidad entre votos y escaños (despro) | 0.36 a 46.35 | 6.49 | 5.42 | 4.648 | 76 |
| Fragmentación del sistema de partidos (nep) | 1.38 a 26.54 | 3.618 | 3.010 | 2.165 | 79 |
| Volatilidad electoral legislativa (volatilidad_leg) | 0 a 1 | 0.328 | 0.26 | 0.252 | 136 |
| Volatilidad electoral del Ejecutivo (volatilidad_eje) | 0 a 1 | 0.389 | 0.356 | 0.283 | 133 |
| Margen de diferencia en la elección del Ejecutivo (compet_eje_sv) | 0.27 a 93.5 | 15.69 | 11.41 | 15.210 | 79 |
| Cambio en PIB per cápita (gdpper_change) | -28.65 a 16.26 | 1.35 | 1.94 | 4.240 | 18 |
| IPC (ipc) | -1.17 a 11.749 | 75.74 | 8.26 | 587.161 | 91 |
| Crisis de legitimidad política o institucional (op_dem_2) | 7 a 86 | 36.24 | 34 | 14.998 | 413 |
| Régimen democrático (democracia) | 0 o 1 | 0.764 | 1 | 0.425 | 0 |

FUENTE: elaboración propia.

V. MODELOS

Para analizar empíricamente la relación entre la realización de una reforma electoral y las diversas variables explicativas descritas previamente, la tabla III presenta nueve especificaciones diferentes de un modelo logit. Tenemos presente que estos modelos no consideran ni la potencial correlación temporal de los valores de *ref_gral* ni la correlación de los valores de esta variable para cada país. Planeamos atender estos dos temas en futuras etapas de este proyecto mediante un modelo multinivel.

En todos los casos, la variable dependiente es *ref_gral*.¹¹ El modelo 1 es el más sencillo de todos. Sólo incluye “Estructura legislativa”, la variable explicativa para poner a prueba la hipótesis 1, así como “Democracia”, la variable de control que está presente en todos los modelos por lo señalado al presentar la gráfica 5. En cada modelo subsecuente se agrega la o las variables explicativas correspondientes a una hipótesis adicional. Incluimos “Crisis de legitimidad política o institucional”, variable correspondiente a la hipótesis 3, en el modelo 9, porque esta variable tiene un gran número de valores faltantes (tabla II), lo que implica perder un significativo número de observaciones al construir el modelo.

En todos los casos, la tabla III reporta los resultados como Log (Odds). Los coeficientes con signo positivo indican que la variable explicativa en cuestión aumenta la probabilidad de que se apruebe una reforma electoral, y los coeficientes con signo negativo muestran lo opuesto. Las cifras entre paréntesis debajo de cada coeficiente corresponden a su respectivo error estándar.

La tabla III muestra que sólo los coeficientes de “Volatilidad para la elección del Ejecutivo” (hipótesis 5) son estadísticamente significativos al 5% o mejor. Asimismo, en los cinco modelos en los que incluimos esta variable el signo del coeficiente es positivo, indicando que conforme aumenta la volatilidad electoral en la elección presidencial de un país, aumenta la probabilidad de que haya una reforma electoral. Más adelante se ofrece una interpretación sobre qué tan significativo es el efecto de la volatilidad electoral para la elección del Ejecutivo sobre la probabilidad de una reforma electoral.

¹¹ En total, 122 de las 774 observaciones de *ref_gral* (15.8% del total) tienen valor de 1, y el resto de 0.

TABLA III. MODELOS LOGIT

| Hipótesis | Variable | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 | Modelo 5 | Modelo 6 | Modelo 7 | Modelo 8 | Modelo 9 |
|-----------|---|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| 1 | <i>Estructura legislativa</i> | -0.191 (0.203) | -0.207 (0.206) | -0.246 (0.208) | -0.218 (0.216) | -0.174 (0.217) | -0.199 (0.218) | -0.219 (0.222) | -0.236 (0.231) | -0.452 (0.303) |
| 2 | <i>Desproporcionalidad entre votos y escaños</i> | | 0.008 (0.021) | 0.006 (0.021) | 0.002 (0.023) | 0 (0.023) | -0.005 (0.023) | -0.004 (0.023) | -0.007 (0.024) | 0.003 (0.031) |
| 4 | <i>Fragmentación del sistema de partidos</i> | | | 0.038 (0.044) | 0.079 (0.056) | 0.061 (0.058) | 0.047 (0.06) | 0.051 (0.06) | 0.041 (0.063) | 0.018 (0.082) |
| 5.a | <i>Volatilidad electoral legislativa</i> | | | | 0.417 (0.409) | | -0.673 (0.58) | -0.697 (0.582) | -0.602 (0.634) | -0.761 (0.866) |
| 5.b | <i>Volatilidad electoral ejecutivo</i> | | | | | 1.032** (0.379) | 1.401** (0.543) | 1.385* (0.544) | 1.269* (0.591) | 1.840* (0.842) |
| 6 | <i>Competitividad electoral</i> | | | | | | | 0.005 (0.01) | 0.006 (0.01) | -0.009 (0.015) |
| 7.a | <i>Cambio en PIB per cápita</i> | | | | | | | | 0.025 (0.035) | 0.007 (0.052) |
| 7.b | <i>IPC</i> | | | | | | | | 0.000 (0.000) | 0.009 (-0.009) |
| 3 | <i>Crisis de legitimidad política o institucional</i> | | | | | | | | | 0.001 (-0.011) |
| - | <i>Régimen democrático</i> | -0.088 (0.26) | -0.187 (0.275) | -0.324 (0.28) | -0.397 (0.303) | -0.463 (0.305) | -0.6 (0.311) | -0.562 (0.319) | -0.569 (0.334) | -0.256 (0.72) |
| - | <i>Constante</i> | -1.416*** (0.24) | -1.362*** (0.317) | -1.335*** (0.345) | -1.494*** (0.407) | -1.678*** (0.388) | -1.379*** (0.413) | -1.477*** (0.454) | -1.378*** (0.472) | -1.569 (1.096) |
| | <i>Número de observaciones</i> | 712 | 691 | 683 | 627 | 635 | 622 | 622 | 559 | 313 |
| | <i>logLik</i> | -323.958 | -316.376 | -314.057 | -294.215 | -293.993 | -288.066 | -287.929 | -266.584 | -155.281 |
| | <i>AIC</i> | 653.917 | 640.753 | 638.113 | 600.429 | 599.985 | 590.132 | 591.857 | 553.169 | 332.563 |

Errores estándar entre paréntesis. ***p<0.001; **p<0.01; *p<0.05

Vale la pena establecer que a pesar de no alcanzar niveles de significancia estadística convencionales, el signo de los coeficientes de las variables “Estructura legislativa”, “Fragmentación del sistema de partidos”, “Cambio en PIB per cápita” e “IPC” son consistentes en todos los modelos en los cuales están incluidas.

De esta manera, los resultados en la tabla III sugieren que mientras la presencia de un sistema bicameral (Estructura legislativa = 1) reduce la probabilidad de una reforma electoral, el aumento en la fragmentación del sistema de partidos, el crecimiento de la economía y de la inflación aumentan la probabilidad de este resultado. Para el resto de las variables explicativas, los coeficientes no sólo no alcanzan una significancia estadística convencional, sino que también su signo cambia dependiendo de la especificación del modelo.

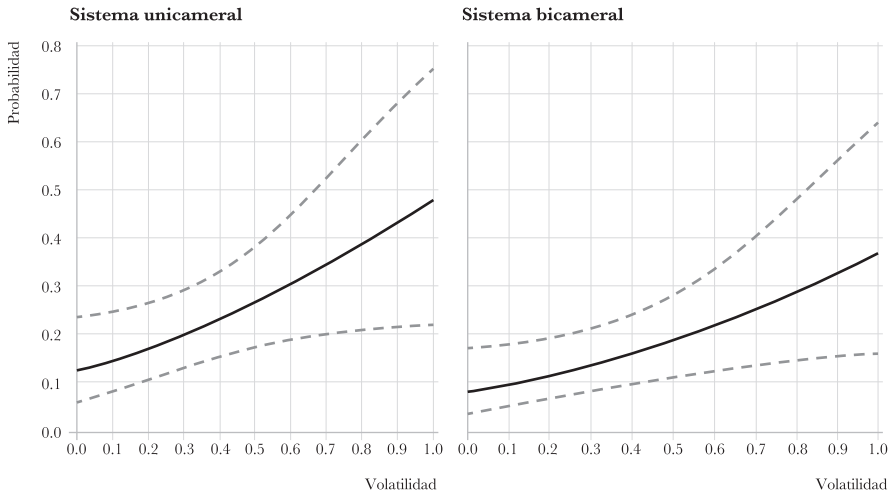
Esta sección se concluye ofreciendo una interpretación sobre el significado sustantivo de los coeficientes de volatilidad para la elección del Ejecutivo en los modelos presentados en la tabla III. Para ello se usan los resultados del modelo 9 para predecir la probabilidad de una reforma electoral conforme aumenta la volatilidad para la elección del Ejecutivo en un sistema legislativo unicameral (panel izquierdo de la gráfica 6) y bicameral (panel derecho) mientras se mantienen el resto de las variables constantes.¹² La línea negra en ambos paneles representa la probabilidad de una reforma electoral, y las líneas grises entrecortadas representan el intervalo de confianza al 95% de confianza.

Si bien en ambos paneles la probabilidad de que exista una reforma electoral aumenta conforme lo hace la volatilidad en la elección del Ejecutivo, para todos los valores de la variable “Volatilidad en la elección del Ejecutivo” la probabilidad de una reforma electoral es aún mayor en el caso de los países con sistemas unicamerales (panel izquierdo) que en los bicamerales (panel derecho).

Sin importar si un país tiene sistema unicameral o bicameral, la probabilidad de una reforma electoral casi se duplica cuando la volatilidad en la elección del Ejecutivo pasa de 0.134 (primer cuartil) a 0.59 (tercer cuartil). En los sistemas unicamerales pasa de 15.9 a 30.4% y en los bicamerales de 10.7 a 20.8%.

¹² Mientras que en el panel izquierdo “Estructura legislativa” es igual 0, en el panel derecho es igual a 1. Para el resto de las variables usamos la mediana, excepto para “Democracia”, que es igual a 1 en ambas gráficas.

GRÁFICA VI. EFECTO DE LA VOLATILIDAD
PARA LA ELECCIÓN DEL EJECUTIVO EN LA PROBABILIDAD
DE UNA REFORMA ELECTORAL



VI. CONCLUSIONES Y AGENDA
DE INVESTIGACIÓN FUTURA

La evaluación de las reformas electorales que han tenido los países de América Latina entre 1977 y 2019 da cuenta de diferencias existentes entre los países respecto a su ritmo reformista. La variación en el número de años en los que hubo al menos una reforma electoral en cada país permite identificar tres grupos de países según su nivel de reformismo: en el primer grupo se ubican cuatro países que tuvieron reformas electorales durante la mayor parte del periodo analizado: Honduras (9), Perú (10), México (10) y Ecuador (17). En el segundo grupo se encuentran 11 países que aprobaron reformas entre cinco y siete años: Chile (5), El Salvador (5), Nicaragua (5), Venezuela (5), Costa Rica (6), Panamá (6), Argentina (7), Brasil (7), Bolivia (7), Colombia (7), República Dominicana (7). El tercer y último grupo contiene aquellos países que reformaron en el menor número de años: Uruguay (2), Paraguay (3) y Guatemala (4). Estos resultados son consistentes con los hallazgos de trabajos previos donde los países fueron clasificados según su nivel de ritmo reformista en hiperactivos (más de veinte reformas), moderados (6-19 reformas) y pasivos (menos de cinco reformas) (Freidenberg y Došek, 2016b).

Esta investigación evidencia la interacción de diversos factores sobre el ritmo reformista. Tras la observación de 239 momentos de reforma electo-

ral en alguna de las trece dimensiones analizadas en esta investigación, se corrobora que la probabilidad de que un país realice una reforma en un año determinado se explica por el nivel de volatilidad electoral agregada que se da a nivel Ejecutivo de una elección a otra. De todas las variables analizadas, ésta es la que presenta mayor capacidad explicativa, así como también es la que tiene significatividad estadística. Estos resultados dan cuenta de que el cambio en el porcentaje de votos entre partidos políticos de una elección a otra a nivel presidencial explicaría la probabilidad de reforma electoral en cualquier dimensión en un país en un momento dado. Este hallazgo preliminar, que debe ser explorado en profundidad, resulta importante, dado que hasta el momento no se habían encontrado explicaciones en la política comparada respecto al peso de la volatilidad sobre la probabilidad de llevar a cabo reformas electorales.

Los resultados de esta investigación dan cuenta entonces que las variables explicativas evaluadas en este estudio (a excepción de la volatilidad electoral en la elección del Ejecutivo) no presentan una relación estadísticamente significativa con la variable dependiente. La agenda de investigación futura requerirá hacer diversos ajustes a los modelos presentados en esta fase de la investigación. Entre ellos se tiene contemplado (i) usar modelos con efectos aleatorios por país; (ii) tomar en cuenta la posible autocorrelación temporal de la variable dependiente; (iii) probar con especificaciones en las que las variables independientes estén rezagadas un periodo y (iv) analizar este fenómeno a través de análisis de supervivencia.

Si bien los resultados presentados son exploratorios y preliminares (aunque prometedores), se espera en futuras fases de la investigación comparada incluir además otras variables que permitan introducir más elementos que ayuden a explicar las razones que llevan a que unos países realicen más reformas que otros y que refuercen el modo en que el cambio de la ciudadanía de una elección a otra puede afectar el comportamiento reformista de las elites políticas latinoamericanas.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, 2017, “Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women’s Political Rights: The Case of Mexico in Comparative Perspective”, en DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

- BANCO MUNDIAL, 2020, GDP Per Capita (Current US\$), disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (fecha de consulta: 13 de abril de 2020).
- BENOIT, Kenneth, 2007, “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10.
- BENOIT, Kenneth, 2004, “Models of Electoral System Change”, *Electoral Studies*, vol. 23 (3).
- 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, Shaun 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.
- CAMINOTTI, Mariana, 2016, “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Reformas a las organizaciones de partido políticos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, Organización de los Estados Americanos-Sociedad Argentina de Análisis Político-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CELIS, Karen, KROOK, Mona Lenna y MEIER, Petra, 2011, “The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform”, *West European Politics*, vol. 34 (3).
- COHEN, Mollie, 2018, *Replication Data for Electoral Volatility in Latin America*, disponible en: <https://doi.org/10.7910/DVN/PNYLIY>.
- COLOMER, Josep María, 2003, “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”, *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 9.
- CRISP, Brian y REY, Juan Carlos, 2001, “The Sources of Electoral Reform in Venezuela”, en WATTENBERG, Martin (ed.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press.
- DOŠEK, Tomás, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), 2017, *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

- DUQUE DAZA, Javier, 2011, “Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1911-2011”, *Papel Político*, vol. 16 (2).
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185.
- FREIDENBERG, Flavia (ed.), 2016, *Sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- 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.), *Tendencias de reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría General.
- FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steven, 2007, “Organización informal de los partidos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol. 46.
- FREIDENBERG, Flavia, 2006, “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 1 (primer semestre).
- GALLAGHER, Michael, 2005, “Conclusion”, en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (comps.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- GALLAGHER, Michael, 1991, “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, *Electoral Studies*, vol. 10 (1).
- GEDDES, Barbara, 1991, “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 85 (2).
- GEDDES, Barbara, WRIGHT, J. y FRANTZ, E., 2014, “Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set”, *Perspectives on Politics*, vol. 12 (2).
- HARFST, Philipp, 2013, “Changing the Rules of the Game: Determinants of Successful Electoral System Change in Central and Eastern Europe”, *International Political Science Review*, vol. 3 (4).
- HUNTINGTON, Samuel, 1991, “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy*, vol. 2 (2).
- JACOBS, Kristof y LEYENAAR, Monique, 2011, “A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform”, *West European Politics*, vol. 34 (3).

- JONES, Mark, 2010, "Beyond the Electoral Connection: Political Parties' Effect on the Policymaking Process", en SCARTASCINI, Carlos, STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, Cambridge, Inter-American Development Bank y Harvard University Press.
- KATZ, Richard, 2011, "Democracy as a Cause of Electoral Reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada", *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.
- LAAKSO, Marku y TAAGEPERA, Rein, 1979, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12.
- LATINOBARÓMETRO, 1995-2018, *Banco de datos*, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- LEYENAAR, Monique y HAZAN, Reuven, 2011, "Reconceptualising Electoral Reform", *West European Politics*, vol. 34 (3).
- LIJPHART, Arend, 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- MAINWARING, Scott, 2018, "Party System Institutionalization in Contemporary Latin America", en MAINWARING, Scott, *Party System in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse*, Nueva York, Cambridge 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, ProjectAmérica y CIEPLAN.
- NEGRETTO, Gabriel, 2010, "La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso", *Desarrollo Económico*, vol. 50 (198).
- NEGRETTO, Gabriel, 2009, "La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas", en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristian, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Estudios Políticos, Libertad y Desarrollo, ProjectAmérica y CIEPLAN.
- NOHLEN, Dieter, 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

- NOHLEN, Dieter, 1993, *Los sistemas electorales en América Latina y sus debates sobre la reforma electoral*, Ciudad de México, UNAM.
- NOHLEN, Dieter, 1981, “La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión”, *Revista de Investigaciones Sociales*, vol. 16.
- NORRIS, Pippa, 2011, “Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model”, *West European Politics*, vol. 34 (3).
- NORRIS, Pippa, 1995, “Introduction: The Politics of Electoral Reform”, *International Political Science Review* (Special Issue), vol. 16 (1).
- NORTH, Douglas, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- NÚÑEZ, Lidia, SIMÓN, Pablo y PILET, Jean-Benoit, 2016, “Electoral Volatility and the Dynamics of Electoral Reform”, *West European Politics*, vol. 40 (2).
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 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.
- PARAMIO, Ludolfo, 2002, “La globalización y el malestar en la democracia”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, vol. 19.
- PARAMIO, Ludolfo, 1994, “Gobernabilidad democrática, violencia y desigualdad en América Latina”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 8.
- PENFOLD, Michael, CORRALES, Javier y HERNÁNDEZ, Gonzalo, 2014, “Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol. 34 (3).
- PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reformas electorales: actores, procedimiento y discurso*, San José, Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y Konrad Adenauer Stiftung.
- PUYANA, Ricardo, 2017, “Women and Politics in Colombia: Reforms, Advocacy and Other Actions Led by International Development Agencies (2007-2014)”, en DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillian.
- RAHAT, Gideon y HAZAN, Reuben, 2009, “The Determinants of Electoral Reform: A Synthesis of Alternative Approaches”, in prepared for delivery at the workshop on “Why Electoral Reform?” (March).
- REMMER, Karen, 2008, “The Politics of Institutional Change Electoral Reform in Latin America, 1978-2002”, *Party Politics*, vol. 14 (1).

- REYNOSO, Diego, 2010, “La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 35.
- 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).
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis, 2016, “El Tribunal Supremo de Costa Rica: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad por género”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Organización de los Estados Americanos-Sociedad Argentina de Análisis Político.
- 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*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Políticos, disponible en: http://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral/joseph-thompson/#_ftn2 (fecha de consulta: 24 de marzo de 2020).
- VÉLEZ, Cristina, OSSA, Juan Pablo y MONTES, Paula, 2006, “Y se hizo la Reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política de 2003”, en HOSKIN, Gary y GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel (eds.), *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá D. C., Uniandes.
- VALLÈS, Josep María y BOSCH, Agustí, 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
- VOWLES, Jack, 1995, “The Politics of Electoral Reform in New Zealand”, *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, vol. 16 (1).
- WEIR, Simon, 1992, “Waiting for Change: Public Opinion and Electoral Reform”, *Political Quarterly*, vol. 63 (2).
- WILLS-OTERO, Laura, 2009, “Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems During the Twentieth Century”, *Latin American Politics and Society*, vol. 51 (3).
- WILLS OTERO, Laura y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, 2005, “La evolución de los sistemas electorales en América Latina”, *Revista Colección*, vol. 16.
- ZOVATTO, Daniel, 2018, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VIII. ANEXO

CODIFICACIÓN DEL TIPO DE RÉGIMEN POLÍTICO POR PAÍS

| <i>País</i> | <i>Régimen no democrático</i> | <i>Democracia</i> |
|-----------------|-------------------------------|-----------------------|
| Argentina | 1977 a 1983 | 1983 a 2019 |
| Bolivia | 1977 a 1979, 1981 y 1982 | 1980 y de 1983 a 2019 |
| Brasil | 1977 a 1985 | 1986 a 2019 |
| Chile | 1977 a 1989 | 1990 a 2019 |
| Colombia | — | 1977 a 2019 |
| Costa Rica | — | 1977 a 2019 |
| Ecuador | 1977 a 1979 | 1980 a 2019 |
| El Salvador | 1977 a 1994 | 1995 a 2019 |
| Guatemala | 1977 a 1995 | 1996 a 2019 |
| Honduras | 1977 a 1981 | 1982 a 2019 |
| México | 1977 a 2000 | 2001 a 2019 |
| Nicaragua | 1977 a 1990 | 1991 a 2019 |
| Panamá | 1977 a 1989 | 1990 a 2019 |
| Paraguay | 1977 a 1992 | 1993 a 2019 |
| Perú | 1977 a 1980, 1993 a 2000 | 2001 a 2019 |
| Rep. Dominicana | 1977 a 1978 | 1979 a 2019 |
| Uruguay | 1977 a 1984 | 1985 a 2019 |
| Venezuela | 2006 a 2019 | 1977 a 2005 |

FUENTE: elaboración propia con base en GWF (2014).

CAPÍTULO SEGUNDO

REFORMAS ELECTORALES Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA (1977-2019)

Camilo SAAVEDRA HERRERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas electorales: causas, dinámicas y consecuencias*. III. *Diseño de investigación*. IV. *Cuarenta años de cambio político*. V. *Cuatro décadas de reformas electorales*. VI. *Explorando los efectos de las reformas*. VII. *Reflexión final*. VIII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Los países de América Latina realizaron en conjunto más de 120 reformas electorales en las cuatro décadas más recientes. Esas reformas propiciaron más de 220 cambios en las reglas que constituyen el núcleo de los sistemas electorales —fórmulas de conversión de votos en cargos, magnitud de los distritos, tamaño de los órganos legislativos—, así como en otras que, aunque no forman parte de ese núcleo, también inciden decisivamente en el funcionamiento de los regímenes políticos —la selección de candidaturas, el voto desde el extranjero, las cuotas de género, por ejemplo—. Esos regímenes, como una vasta literatura ha documentado, pasaron procesos de transición que se inscriben dentro la denominada “tercera ola de democratización”, aunque con dinámicas y resultados diferentes (Hagopian y Mainwaring, 2005).

Pese a esas divergencias, las investigaciones sobre la trayectoria de esos regímenes indican que prácticamente todos los países de la región son más

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. El autor agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

democráticos hoy que hace 40 años. Un ejemplo es el índice de democracia electoral del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem) —coordinado por un grupo numeroso de académicos de múltiples instituciones, y que es uno de los esfuerzos más ambiciosos de sistematización de las características y trayectorias de los regímenes políticos del mundo— que mide la efectividad de los principios asociados a la democracia electoral en escala 0 a 1. De acuerdo con los datos de este índice, la media en América Latina pasó de 0.24 en 1977 a 0.63 en 2019, y llegó a la cúspide en 2002 con una cifra de 0.71 (Coppedge *et al.*, 2020).

Las variaciones en esa y otras mediciones plantean múltiples preguntas sobre los procesos que a ella subyacen. La relación entre cambio jurídico y cambio político es una de ellas. ¿Existe un vínculo entre las reformas electorales y las transformaciones de las que dan cuenta esas mediciones? De ser así, ¿en qué dirección ocurre esa relación: desde lo jurídico hacia lo político, o viceversa? El objetivo de este trabajo es explorar el primer sentido de tal relación examinando en qué medida las reformas electorales han afectado los niveles de democratización de los países de la región. La relevancia de esta exploración, que se inscribe en un proyecto más amplio que busca analizar las características e implicaciones de las reformas políticas efectuadas en América Latina en los últimos 40 años, radica en la posibilidad de contribuir a comprender una relación a la que la literatura especializada no ha prestado suficiente atención.

El trabajo parte de la premisa de que la relación entre reformas electorales y democracia 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.

Para explorar este argumento, se utiliza un diseño de investigación que se inscribe en lo que se denomina en política comparada estudios de región con observaciones múltiples (Landman, 2002), estructuradas en forma lon-

gitudinal (año-país). El trabajo examina en específico 18 países de América Latina durante el periodo 1977-2019, y utiliza como fuentes de información principales: 1) la Base de Datos Comparada del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) y 2) la versión 10 de la base de datos del proyecto V-Dem. La información de ambas es analizada mediante herramientas de estadística descriptiva e inferencias basadas en modelos formato serie de tiempo transversal (*time-series-cross-sectional-data*).

El resto del texto se organiza de la siguiente manera: la primera sección expone de manera sucinta la contribución que el texto pretende hacer a la literatura sobre reformas político-electorales en América Latina; la segunda describe el diseño de investigación; la tercera hace un balance cuantitativo del proceso regional de cambio político en las últimas cuatro décadas; la cuarta describe las dinámicas y características de las reformas electorales efectuadas en el mismo periodo; la quinta presenta los resultados de los modelos estadísticos que estiman los efectos de las reformas en los niveles de democratización; finalmente, la sexta, hace un recuento de los hallazgos de la investigación.

II. REFORMAS ELECTORALES: CAUSAS, DINÁMICAS Y CONSECUENCIAS

El análisis de las consecuencias de las normas jurídicas es una de las vertientes principales de la investigación en sociología jurídica (Cotterrell, 1992; Ferrari, 2015) y, en general, de los estudios empíricos del derecho (Sarat y Ewick, 2015). Y ese es también uno de los focos de atención esencial del institucionalismo —histórico y nuevo— en la ciencia política (Peters, 2003). La premisa teórica es que las normas jurídicas y las instituciones constituyen reglas que condicionan el comportamiento de las personas, aunque no necesariamente de las maneras en que se pretendió que lo hicieran en su origen. Por ello, el interés de identificar las consecuencias intencionadas y no intencionadas de las normas e instituciones es un elemento que subyace al trabajo empírico en esas disciplinas

Por su estrecha relación con la conformación y funcionamiento de los regímenes políticos, las reglas electorales son a las que se ha prestado mayor atención en la ciencia política. Originalmente, bajo la influencia de los trabajos pioneros de Duverger (1951, 1957) sobre los efectos que las fórmulas de conversión de votos en cargos públicos producen en el comportamiento de los individuos y la conformación de los sistemas de partido, la atención estuvo centrada en las consecuencias políticas de las reglas electorales. Posteriormente, en línea con las críticas que Grumm (1958) planteó en su momento a

Duverger respecto de que los sistemas de partido son los que moldean a las reglas electorales, pues históricamente las precedieron, el sentido inverso de la relación adquirió mayor interés, y se vio reflejado, por ejemplo, en trabajos sobre las raíces históricas de las fórmulas electorales (Rokkan, 2009), el comportamiento estratégico de los actores en los procesos de reforma (Boix, 1999; Colomer, 2005) o, en general, en las características de las reformas (Lijphart, 2003).

La transformación de las reglas electorales de variable independiente en variable dependiente fue fundamental para que las reformas electorales se convirtieran en un objeto de estudio en sí mismas (Benoit, 2004; Katz, 2005; Norris, 1995; Renwick, 2010). América Latina es una de las regiones donde la investigación sobre el tema ha prosperado bajo el impulso de la intensa renovación normativa por la que han pasado muchos de los países que la conforman. Esa intensidad ha sido documentada en trabajos que destacan la heterogeneidad en los ritmos y sentidos de los cambios ocurridos en los distintos países (Freidenberg y Došek, 2016; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019). Y también en otros que han advertido sobre las paradojas detrás de las dos tendencias principales que, por un lado, han propiciado un ejercicio compartido del poder mediante la adopción de reglas incluyentes en las elecciones de los poderes ejecutivos y legislativos y, por el otro, han estimulado la concentración política por medio de la ampliación de las facultades de las presidencias (Negretto, 2010).

Con todo, existen diferencias notables en los enfoques que utilizan los trabajos que forman parte de esta floreciente literatura. La primera tiene que ver con la construcción del concepto de reforma y la elección de los adjetivos que emplean para calificar los contenidos jurídicos a los que se pretende hacer alusión. Y la segunda se refiere a las normas que concretamente analizan unos y otros trabajos. Algunos utilizan el concepto reforma política para aludir a los cambios efectuados a nivel constitucional relacionados con el sistema electoral y la distribución de poderes entre ejecutivos y legislativos.² Otros, en cambio, usan la noción “reforma electoral” para referirse a las modificaciones constitucionales y legales tanto de las reglas tradicionalmente asociadas a la idea de sistema electoral como de otras normas que, aunque no se ubican dentro de este último concepto, tienen un peso específico en las elecciones y en la representación política.³

Estas primeras diferencias dejan ver el contraste teórico y empírico que existe entre unas y otras perspectivas. Ese contraste se refleja en la definición

² El texto de Negretto (2010) ejemplifica a este grupo de trabajos.

³ Los trabajos de Freidenberg y coautores (2016; 2019) son un ejemplo de este segundo grupo.

del universo de reformas que estudian y, por tanto, en las inferencias que hacen los trabajos respectivos. Y justamente este punto es útil para introducir una tercera discrepancia, en la que vale la pena detenerse: los objetivos que persiguen las investigaciones. La mayor parte de los trabajos se han concentrado en describir las tendencias y dinámicas de las reformas, o bien, en ofrecer explicaciones sobre sus causas. De hecho, independientemente de si califican a las reformas como “políticas” o “electorales” o si el análisis se enfoca en normas constitucionales o legales, esta es una característica que comparten la mayor parte los estudios de corte comparativo. En cambio, los estudios sobre las consecuencias de las reformas se inclinan sobre todo al análisis de países o reformas específicos.

La investigación sobre el caso mexicano es un buen ejemplo de esta cuestión. A raíz de la célebre reforma electoral de 1977, que sentó las bases de la prolongada transición mexicana, la producción académica sobre cuestiones electorales creció de manera notable.⁴ Ésta, lamentablemente, no siempre ha dialogado con la literatura comparada. Los estudios sobre las consecuencias de las reformas en el proceso de democratización son posiblemente la excepción, ya que el énfasis que han puesto en la singularidad de su prolongada transición los ha obligado de una forma u otra a sus hallazgos en el contexto regional o mundial.⁵

Pese a la riqueza de sus resultados e interpretaciones, estos trabajos entrañan al menos tres dificultades adicionales, que conviene destacar. La primera se refiere al reto que implica poner a prueba sus planteamientos más allá de un caso o experiencia concreta; la segunda, a la complejidad de verificar si las dinámicas de las reformas presentan un carácter endógeno o no, es decir, si las reformas previas propician las reformas posteriores, y la tercera, al reforzamiento mutuo entre reglas electorales y democracia, y que en la introducción se describió como el problema del “huevo y la gallina”.

La literatura comparada sobre reformas electorales en América Latina adolece de una serie de características, que revelan los importantes desafíos teóricos y metodológicos pendientes de resolver, y que, al mismo tiempo, advierten sobre la necesidad de fortalecer la investigación de corte comparativo, particularmente en lo relacionado con las consecuencias de las reformas. El propósito de este trabajo es dar un paso en esa dirección analizando comparativamente esas consecuencias en los niveles de democratización de los países de la región. Asumiendo la endogeneidad que puede existir en

⁴ Sobre el desarrollo temprano de los estudios electorales en México, véase el trabajo de Crespo (1998).

⁵ En esa producción destacan los trabajos de Becerra y coautores (2000), Lujambio (2000), Merino (2003) y Peschard (2010).

la dinámica de las reformas y las dificultades que supone el reforzamiento mutuo entre ellas y los cambios en el régimen político, el trabajo busca en específico explorar si las reformas producen efectos en esos niveles.

La primera hipótesis del trabajo es, entonces, que la realización de una reforma electoral en un año determinado está asociada positivamente a los niveles de democratización. La idea detrás de ella es simple, y consiste en precisar si efectivamente existe una relación entre cambios jurídicos y políticos. En sintonía con esa primera hipótesis, la segunda plantea que esos resultados positivos serán mayores conforme se acumulen las reformas. Considerando que una reforma no puede por sí misma resolver todos los problemas que se presentan en una coyuntura determinada, la expectativa es que la agregación de reformas contribuirá a resolverlos de manera gradual, y ello tendrá a su vez un efecto en la democratización. Finalmente, la tercera hipótesis es que los efectos positivos de la acumulación de reformas son positivos sólo hasta alcanzar ciertos niveles. La premisa en este sentido es que la agregación de reformas contribuye a resolver problemas relacionados con la competencia política hasta cierto límite; una vez que se cruza ese límite, la contribución es eclipsada por las consecuencias que produce la inestabilidad de las reglas en el funcionamiento del régimen político.

III. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Una vez que se precisó la forma en la que este texto pretende insertarse en la literatura sobre reformas electorales y las hipótesis a explorar, esta sección expone el diseño de investigación que se utiliza para ello. El primer aspecto que conviene destacar del diseño es que se inscribe en lo que la investigación en política comparada se denomina “estudios de área o región”, los cuales asumen que los países analizados comparten una serie de características que hacen plausible su comparación y, de este modo, la posibilidad de realizar inferencias útiles (Landman, 2002). La región en este caso es América Latina, y el análisis se enfoca en los 18 países considerados en la base de datos del #ObservatorioReformas,⁶ una sistematización integrada a partir de una conceptualización amplia de reforma electoral y que registra información en 13 dimensiones.⁷

⁶ Estos países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁷ Las dimensiones son las siguientes: 1) fórmula electoral en la elección del titular del Ejecutivo, 2) duración del mandato del titular del Ejecutivo, 3) reelección del titular del Ejecutivo,

En segundo lugar, dado que se pretende analizar de manera comparativa y diacrónica las consecuencias de las reformas efectuadas, independientemente de la diversidad y profundidad de los aspectos incluidos en ellas, la exploración se enfoca en los 43 años que comprende el periodo 1977-2019. Para ello, se utiliza como fuente a la base de datos del Observatorio, cuya información está organizada de manera longitudinal con observaciones en formato país-año. Debido a que esa fuente se concentra únicamente en las reformas electorales, la información se complementa con datos provenientes de la versión 10 de la base del proyecto V-Dem (Coppedge *et al.*, 2020). Esa es la fuente de la información sobre niveles de democratización y otras variables relacionadas con las características de los regímenes políticos de los 18 países analizados durante el periodo de estudio.

La información proveniente de ambas fuentes es analizada mediante herramientas de estadística descriptiva e inferencial. Las primeras se utilizan para describir las dinámicas y características de las reformas considerando países, años y temas, y las segundas, para probar la plausibilidad de las hipótesis planteadas en el capítulo anterior. Específicamente, en el análisis que se presenta en la quinta sección del documento se utilizan modelos de serie de tiempo-transversal (*time-series-cross-sectional-data*), pues, siguiendo las sugerencias de Rabe-Hesketh y Skrondal (2008), son idóneos cuando se cuenta con paneles donde el número de ocasiones (años) supera la cantidad de unidades (países). La tabla I describe las variables utilizadas en esos modelos y, en general, en las secciones siguientes.

TABLA I. VARIABLES ESTUDIADAS

| <i>Variable</i> | <i>Descripción</i> | <i>Valores posibles</i> | <i>Fuente</i> |
|-------------------|--|-------------------------|-----------------------|
| Año (continua) | Año calendario dentro del periodo 1977-2019. | 1977 a 2019 | #ObservatorioReformas |
| País (nominal) | Denominación del país. | 18 países | #ObservatorioReformas |

4) fórmula electoral en la elección de las y los integrantes del Poder Legislativo, 5) estructura de los distritos en la elección de las y los integrantes del Poder Legislativo, 6) duración del mandato las personas integrantes del Poder Legislativo, 7) estructura de los votos que se usan en la elección de las personas que integran el Poder Legislativo, 8) reelección de las personas que integran el Poder Legislativo; barreras legales en la elección de las personas que integran el Poder Legislativo, 10) concurrencia de las elecciones del Ejecutivo y el Legislativo, 11) mecanismos de selección de candidaturas, 14) cuotas y/o paridad de género, y 15) voto en el extranjero.

| <i>Variable</i> | <i>Descripción</i> | <i>Valores posibles</i> | <i>Fuente</i> |
|---|--|--|-----------------------|
| Reforma electoral (dicotómica) | Año con una o más modificaciones a las 11 dimensiones analizadas en la Base del OBSREFORMAS. | 0 = sin reforma 1 = con reforma | #ObservatorioReformas |
| Dimensiones (discreta) | Cantidad de las dimensiones consideradas en la base OBSREFORMAS en las que la reforma efectuada en el año correspondiente produjo cambios. | 0 a 13 | #ObservatorioReformas |
| Índice de democracia electoral (continua) | Valor del índice de democracia electoral en el país y año correspondiente, conforme a la base del V-Dem. ⁸ | 0 a 1 | V-Dem |
| Régimen (dicotómica) | Categorización del régimen político en el año respectivo. | 0 = régimen democrático 1 = régimen no democrático | V-Dem |
| Transición (dicotómica) | Año en el que el país correspondiente presentó un cambio de régimen respecto del año anterior conforme a la categorización de la variable Régimen. | 0 = sin transición 1 = con transición | V-Dem |
| Transición a la democracia (dicotómica) | Año en el que el país correspondiente presentó un cambio de condiciones no democráticas a democráticas con respecto al año anterior conforme a la categorización de la variable Régimen. | 0 = sin transición a la democracia 1 = con transición | V-Dem |
| Año electoral (dicotómica) | Año en el que se celebraron elecciones presidenciales o legislativas el país correspondiente. | 0 = sin año electoral 1 = con año electoral | V-Dem |

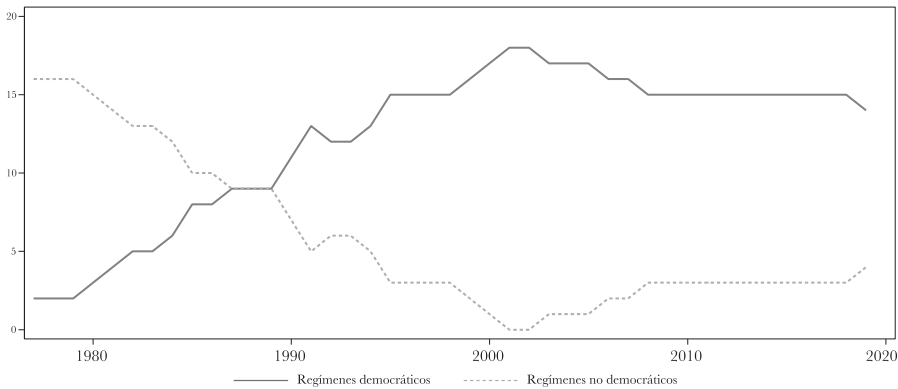
FUENTE: elaboración propia.

⁸ El índice de democracia electoral se calcula promediando los valores de otros índices elaborados por el V-Dem relacionados con la libertad de asociación, la limpieza de la elecciones, la libertad de expresión, la elección de representantes populares y el acceso al sufragio (Coppedge *et al.*, 2020).

IV. CUARENTA AÑOS DE CAMBIO POLÍTICO

La propagación de la democracia en América Latina en las últimas décadas no tiene precedentes en la historia de la región. Como ha documentado una vasta literatura, durante este periodo, y en contraste con lo ocurrido a lo largo del siglo XIX y durante gran parte del XX, la mayor parte de los países transitaron hacia condiciones democráticas. Esas condiciones permanecen en la mayor parte de ellos pese a las severas dificultades que emergieron en este lapso tanto en el ámbito interno como en el internacional.⁹ Una forma de observar la magnitud y dinámica del cambio de los regímenes políticos de la región es recurriendo a la ya mencionada base de datos del proyecto V-Dem (Coppedge *et al.*, 2020).

GRÁFICA I. REGÍMENES POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA POR TIPO Y AÑO (1977-2019)



FUENTE: elaboración propia con información de la versión 10 de la base de datos del proyecto V-Dem. *Varieties of Democracy* (Coppedge *et al.*, 2020).

La gráfica I emplea esa información para ofrecer una perspectiva de la dinámica del cambio comparando la trayectoria de los regímenes democráticos y no democráticos en el periodo 1977-2019.¹⁰ En ella se aprecia un in-

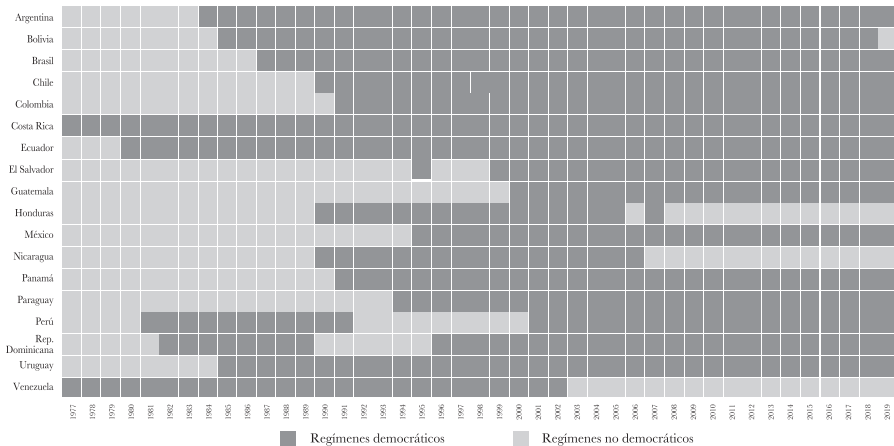
⁹ Sobre las transiciones y procesos de democratización en América Latina véase, por ejemplo, los trabajos de Mainwaring y Pérez Liñan (2005, 2013), o las obras que el primero de esos autores coordinó con Hagopian (2005) y Scully (2009).

¹⁰ Para distinguir entre países democráticos y no democráticos se utilizó específicamente la variable “Regimes of the World—the RoW measure”, una medición ordinal incluida en la V-Dem 10, que distingue entre cuatro tipos de regímenes: autocracias cerradas, autocracias

crecimiento gradual de las democracias durante los años ochenta, década en la que la proporción que corresponde a éstas es superior a la de países no democráticos. Aunque esa tendencia continúa durante los años noventa, se invierte a partir de su pico en 2000-2001 —los únicos del periodo en los que los 18 países considerados en la gráfica contaron con regímenes democráticos— y permanece así toda la primera década del siglo XXI. La cifra se estabiliza durante la década siguiente hasta 2019, cuando se observa un nuevo descenso a causa de los acontecimientos en Bolivia en el último tercio del año.

El cambio de régimen ha sido uno de los rasgos comunes a los países de la región durante las cuatro décadas más recientes. Salvo Costa Rica, cuyo régimen no sufrió cambios durante el periodo, de los 18 países analizados que pasaron por al menos una transición. Como se ilustra en la gráfica II, en once de ellos hubo efectivamente una sola transición: en diez de esos el sentido del cambio fue de condiciones no democráticas a democráticas (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y en uno a la inversa (Venezuela). En dos de los siete países restantes hubo dos transiciones (Bolivia y Nicaragua), en tres hubo tres (El Salvador, Perú y República Dominicana) y en uno hubo cuatro (Honduras).

GRÁFICA II. REGÍMENES POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA POR TIPO, PAÍS Y AÑO (1977-2019)



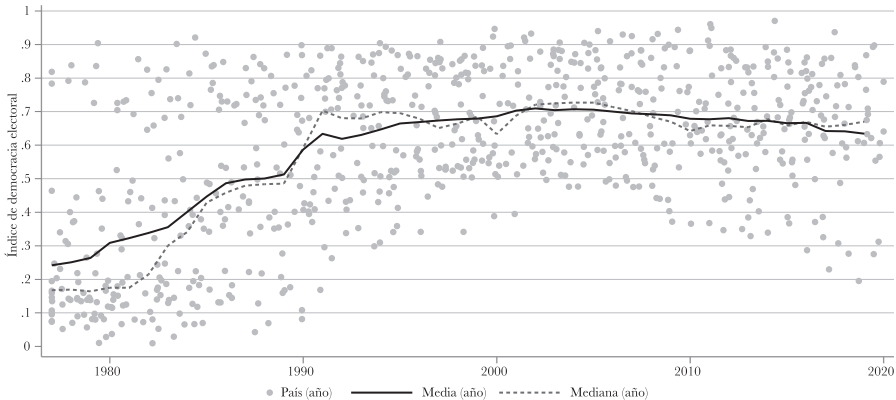
FUENTE: elaboración propia con información de la versión 10 de la base de datos del proyecto V-Dem. *Varieties of Democracy* (Coppedge *et al.*, 2020).

electorales, democracias electorales y democracias liberales. Para facilitar la comprensión de la información, se recodificó esa variable agrupando los dos primeros tipos bajo la categoría “regímenes no democráticos”, y los segundos, como “regímenes democráticos”.

La comparación entre regímenes democráticos y no democráticos permite observar tendencias regionales y las trayectorias de los países antes y después de las transiciones. Una forma complementaria de comprender los procesos de democratización es mediante el índice de democracia electoral del proyecto V-Dem (Coppedge *et al.*, 2020).¹¹ La gráfica III presenta los valores adjudicados por año a cada uno de los 18 países analizados. Lo primero que destaca es el incremento en las tendencias generales entre finales de los setenta e inicios de los noventa. En esos años la media pasa de alrededor de 0.25 puntos a poco más de 0.6. El aumento continúa durante los noventa, aunque en niveles menores a 0.1 puntos. En los primeros años del siglo XXI y hasta 2019 se observa una caída paulatina e igualmente moderada.

El segundo aspecto que sobresale es la variación en la dispersión de las puntuaciones de los diferentes países, representadas en la gráfica por los puntos en color gris. En los primeros años se observan dos casos atípicos: Costa Rica y Venezuela. Después, de mediados de los noventa a 2010, la dispersión disminuye de manera importante, para luego incrementarse a partir de ese año. De hecho, Venezuela vuelve a ser atípico en los dos últimos casos analizados, ya no por sus características democráticas, sino por lo contrario.

GRÁFICA III. ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DEL V-DEM EN AMÉRICA LATINA (1977-2019)



FUENTE: elaboración propia con información de la versión 10 de la base de datos del proyecto V-Dem (Coppedge *et al.*, 2020).

¹¹ Esta medición está a su vez basada en otros índices construidos por el proyecto que están relacionados con la aplicación de reglas que hagan a los gobernantes responsables frente los ciudadanos, garanticen la competencia en elecciones libres con acceso amplio al sufragio, permitan la operación libre de organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que protejan la libertad de expresión y hagan posible la operación de medios de comunicación capaces de presentar visiones alternativas a los asuntos de relevancia política (Coppedge *et al.*, 2020).

La democracia echó raíces en América Latina en los últimos 40 años. Esta transformación, como muestra la breve revisión que se ofreció en los párrafos previos, no ocurrió de manera lineal ni ha estado exenta de tropiezos. El escenario en el que propusieron, negociaron y aprobaron más de un centenar de reformas fue precisamente éste. Un escenario complejo constituido por las peculiaridades de cada país, pero también por los muchos desafíos que supone que los actores políticos influyentes aprueben cambios jurídicos orientados a modificar su poder y las condiciones en las que lo ejercen.

Por tal motivo, la siguiente sección examina de manera agregada esas reformas para mostrar su estrecha relación con los cambios políticos examinados en ésta.

V. CUATRO DÉCADAS DE REFORMAS ELECTORALES

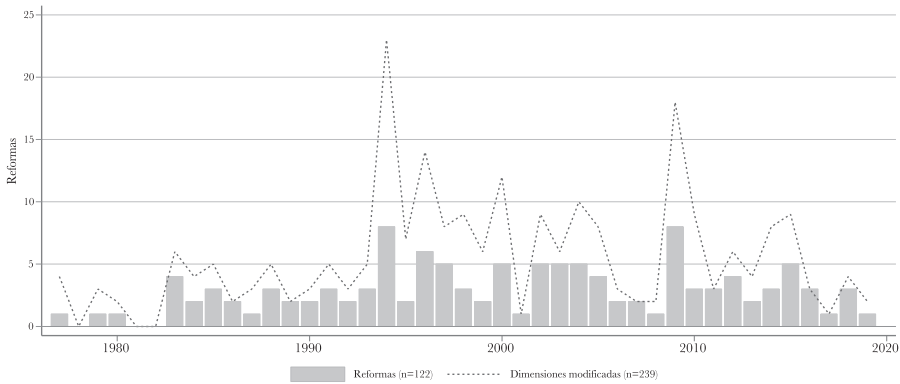
La renovación de las reglas electorales ha sido una constante en los procesos de cambio político que han ocurrido en América Latina en las cuatro décadas más recientes. La información de la base de datos del #ObservatorioReformas muestra los alcances de la renovación de esas reglas: en el periodo 1977-2019 se efectuaron 122 reformas si se considera a los años en que algún país modificó al menos una de las reglas analizadas; esas reformas produjeron 239 modificaciones en las 13 dimensiones estudiadas en esta investigación.

La dinámica no ha sido homogénea en el tiempo ni entre países. Desde una perspectiva diacrónica, como se muestra en la gráfica IV, se observan dos oleadas generales. La primera comenzó a finales de los setenta y concluyó a finales de la década de 1990, y ocurrió en el contexto de los procesos de transición a la democracia que pasaron la mayor parte de los países de la región. De ella formaron parte, por ejemplo, las sucesivas reformas que caracterizaron a la prolongada transición mexicana (Peschard, 2010), las que se realizaron en Argentina y Brasil bajo el impulso de nuevos gobierno democráticos (Negretto, 2012, 2015) o la que se efectuó en Chile a raíz de la derrota de Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988 (Garretón, 2004).

La segunda oleada comenzó en los albores del siglo XXI; encontró su pico a finales de la primera década de ese siglo, y se encuentra actualmente en declive. En contraste con la primera, donde predominaron cambios relacionados con la elección de Ejecutivos y Legislativos, ésta ha sido más diversa

en cuanto a temas. La mayor parte de las reformas que introdujeron cuotas de género se materializaron en los años comprendidos en esta oleada (Gatto, 2017), y lo mismo ocurrió con las que están relacionadas con la selección de candidaturas (Freidenberg y Došek, 2016).

GRÁFICA IV. REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA POR AÑO (1977-2019)



FUENTE: elaboración propia con información del #ObservatorioReformas.

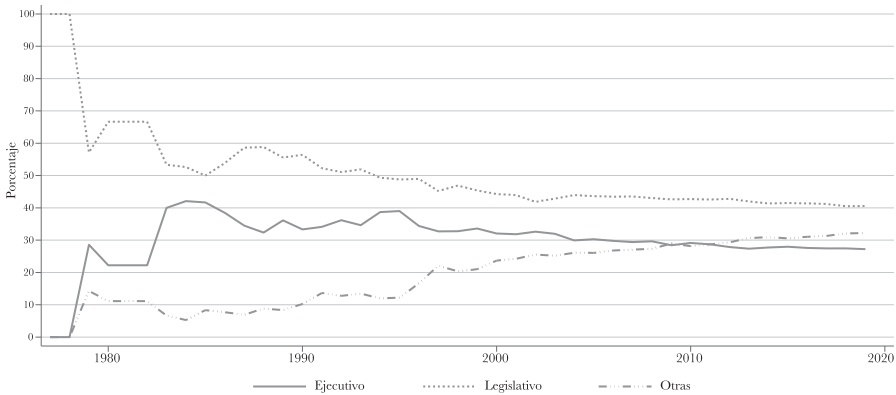
Una manera de comprender esa diversificación es observando cómo se agrupan las reformas en función de los poderes a las que se vincularon las reglas modificadas. La gráfica V se hace cargo de ello mostrando la cantidad de reformas por categoría como porcentaje del total de reformas acumuladas en el año.¹² Ahí se aprecia, primero, que las reformas se han concentrado sostenidamente en el Legislativo y, segundo, que la contribución relativa del

¹² La categorización se realizó de la siguiente manera: *a*) la categoría ejecutivo agrupa las dimensiones 1 a 3 (fórmula electoral en la elección del titular del Ejecutivo, duración del mandato del titular del Ejecutivo, reelección del titular del Ejecutivo) y 10 (concurencia de las elecciones del Ejecutivo y el Legislativo) bajo la premisa de que, por tratarse de sistemas presidenciales, la concurrencia de las elecciones ejecutivas y del Legislativo es un aspecto que tiende a favorecer a los Ejecutivos; *b*) la categoría legislativo agrupa las dimensiones 4 a 9 (fórmula electoral en la elección de las y los integrantes del Poder Legislativo; estructura de los distritos en la elección de las y los integrantes del Poder Legislativo; duración del mandato las personas integrantes del Poder Legislativo; estructura de los votos que se usan en la elección de las personas que integran el Poder Legislativo; reelección de las personas que integran el Poder Legislativo; barreras legales en la elección de las personas que integran el Poder Legislativo, y *c*) la categoría otras reúne a las categorías 11 a 13 (mecanismos de selección de candidaturas, cuotas y/o paridad de género y voto en el extranjero).

Poder Ejecutivo ha disminuido en las dos décadas más recientes, lo cual ha tenido como contraparte un crecimiento de las reformas en temas no relacionados directamente con esos poderes sino con la selección de candidaturas, las cuotas y/o paridad de género y el voto desde el extranjero.

GRÁFICA V. REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA POR CATEGORÍA Y AÑO (1977-2019)

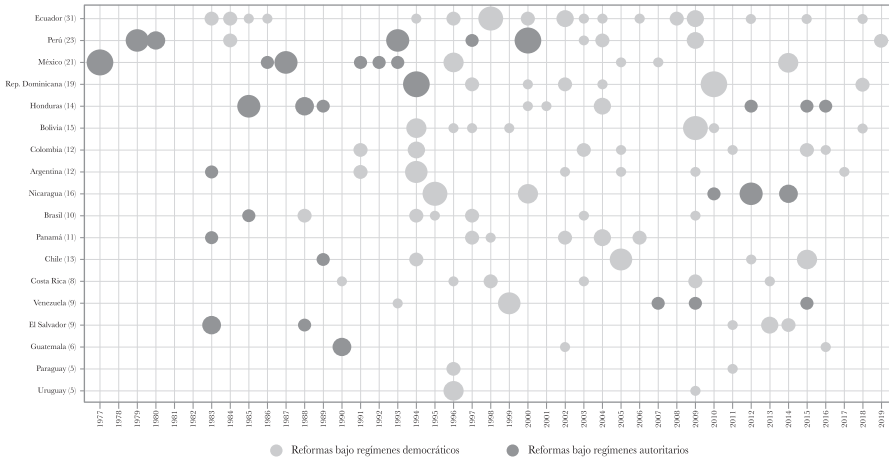
*Reformas acumuladas por categoría
como porcentaje del total de reformas acumuladas en el año*



FUENTE: elaboración propia con información de la base de datos del #ObservatorioReformas.

La dinámica no sólo no ha sido homogénea en el tiempo, sino también entre países. Como se ilustra en la gráfica VI, el ritmo y la intensidad fueron moderados en más de la mitad de los países (Bolivia, Argentina, Colombia, Brasil, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Chile, El Salvador y Venezuela); en otros, los cambios fueron numerosos en cuanto a dimensiones y años (Perú, México, Honduras y República Dominicana), y en tres la regularidad y amplitud de las reformas fue limitada (Guatemala, Paraguay y Uruguay). No obstante, cabe mencionar que Ecuador es el único país donde ambas (regularidad y amplitud) presentaron valores atípicos en términos estadísticos, puesto que hizo reformas en 17 de los 43 años del periodo, las cuales produjeron 31 modificaciones en las dimensiones consideradas en la base del Observatorio.

GRÁFICA VI. REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA POR PAÍS, AÑO Y RÉGIMEN (1977-2019)



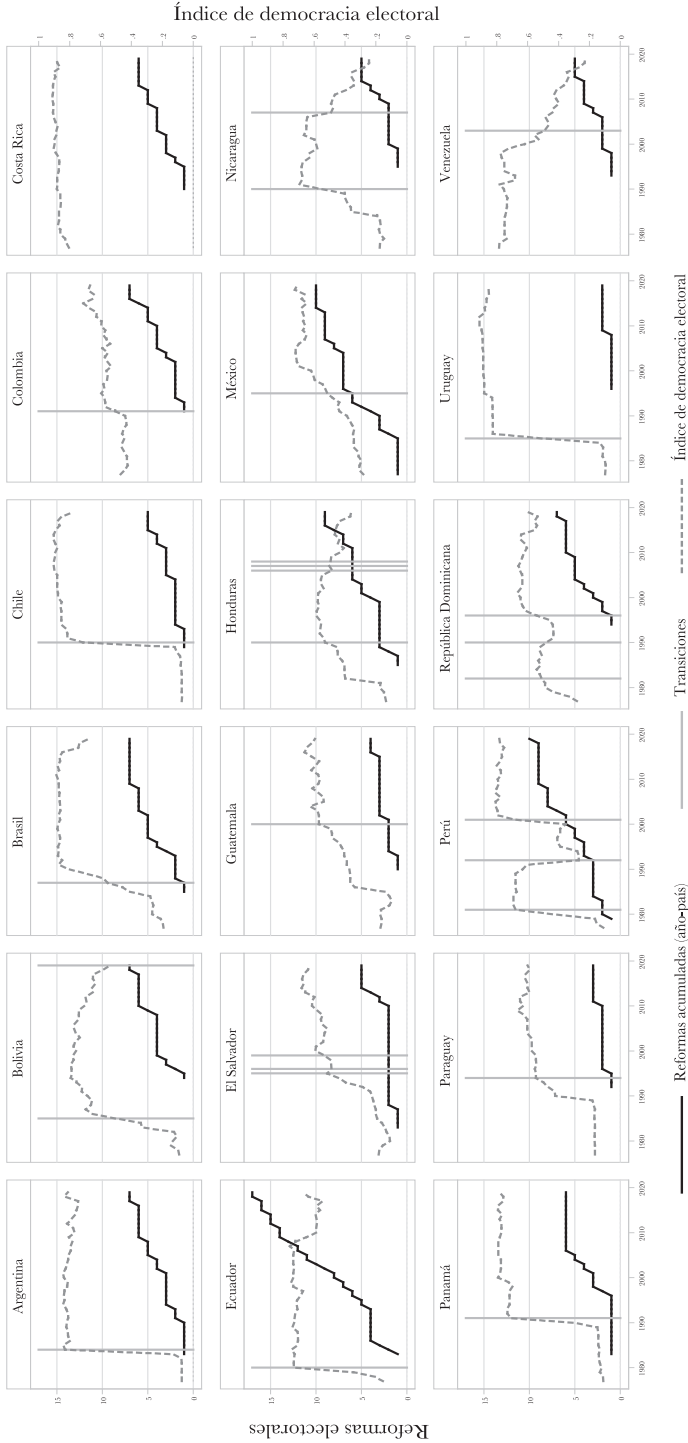
NOTA: los círculos indican que en ese país y año ocurrió una reforma electoral (reforma-año) y el tamaño del círculo la cantidad de dimensiones modificadas.

FUENTE: elaboración propia con información de #ObservatorioReformas.

El caso ecuatoriano es peculiar, ya que es uno de los de cinco países —los otros son Bolivia, Colombia, Costa Rica y Uruguay— donde las reformas se efectuaron bajo condiciones democráticas. En la mitad de los países la transformación inició en condiciones autoritarias y continuó después de la transición (México, República Dominicana, Argentina, Brasil, Panamá, Chile, El Salvador, Guatemala y Paraguay). De hecho, si se considera el contexto en que se produjeron las reformas, destacan los casos de Perú, Honduras, Nicaragua y Venezuela. En los dos primeros, las reformas iniciaron en condiciones autoritarias, continuaron en democracia y siguieron pese a la reinstauración de regímenes no democráticos. En los dos segundos, en cambio, el proceso inició en democracia y continuó en condiciones autoritarias.

Las dinámicas de las reformas electorales y los cambios en los regímenes políticos se aprecian aún más claramente en la gráfica VII, donde se compara las trayectorias de las reformas acumuladas y del Índice de democracia electoral, resaltando además las transiciones de régimen. Ahí se observa que en la mayor parte de los países esas trayectorias no coinciden plenamente. De hecho, la mayor parte presentó cambios súbitos en el Índice de democracia electoral e incrementos graduales en el número reformas. En el caso de las reformas, esto se explica, desde luego, porque los datos corresponden a las cantidades acumuladas.

GRÁFICA VII. REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA E ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL POR PAÍS Y AÑO (1977-2019)



FUENTE: elaboración propia con información de las bases de datos de V-Dem y #ObservatorioReformas.

Con todo, la información es útil, pues permite reconocer también que existen países donde las trayectorias en una y otra variable son relativamente semejantes —México, por ejemplo—, y otros donde las reformas continuaron ocurriendo en un contexto de inestabilidad importante del régimen político —El Salvador, Honduras y Perú—.

¿Existe una relación entre las reformas y los datos del Índice? De ser así, ¿en qué sentido se da esa relación? Hasta ahora se ha ofrecido información que muestra la convergencia a nivel regional de dos procesos, uno de cambio jurídico, materializado en modificaciones a las normas que regulan al ámbito electoral entendido en un sentido amplio, y el otro de cambio político, visible en las transiciones y en los diferentes niveles de democratización de los que da cuenta el Índice de democracia electoral. Sin embargo, no se ha analizado de qué manera estuvieron relacionados estos procesos y, particularmente, cuáles fueron los efectos de los cambios jurídicos en los cambios políticos.

VI. EXPLORANDO LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

Esta sección final presenta los resultados de la exploración sobre los efectos de las reformas electorales en los niveles de democratización. Para ello se utiliza al índice de democracia electoral como un indicador de dichos niveles de democratización y, por tanto, como variable a explicar (o dependiente). En atención a la primera hipótesis descrita previamente, la variable explicativa (o independiente) es la reforma electoral que, como también se explicó antes, es una variable dicotómica, que toma valor de 1 en los años en que se efectuaron una o más modificaciones a las reglas consideradas en las 13 dimensiones analizadas en la base del #ObservatorioReformas y de 0 cuando esto no fue así.

Para explorar la pertinencia de la segunda hipótesis relacionada con los efectos de la agregación de reformas, se utilizan también las reformas electorales acumuladas como variable explicativa. Ésta es una variable discreta que contabiliza las reformas acumuladas en cada país y año durante el periodo de análisis. Finalmente, para explorar la posibilidad de que los efectos de las reformas no son lineales, sino que, en todo caso, cambian su sentido una vez alcanzado cierto punto, se utiliza el cuadrado de la variable reformas electorales acumuladas, con el propósito de identificar si efectivamente esto ocurre. Para controlar los efectos de otras variables jurídicas y políticas, el análisis

considera cuatro variables de control, todas descritas en la tabla I (dimensiones, régimen, transición a la democracia y año electoral).

La tabla II presenta los resultados de cinco modelos de regresión con errores estándar corregidos por paneles mediante los que se estimaron los efectos de las variables explicativas en la variable dependiente. El primero de ellos examina la hipótesis primera, incluyendo únicamente a la variable reforma electoral. Como se aprecia en dicha tabla, los valores estimados para esta variables son negativos, presentan un nivel bajo y no son estadísticamente significativos. En cambio, las variables de control régimen, transición a la democracia y año electoral sí son estadísticamente significativas, ya que la primera produce efectos positivos, y negativos las últimas dos, aunque en niveles bajos. Los resultados de este primer modelo contradicen la hipótesis de que una reforma en un año y país determinados produce efectos positivos en la democratización, al menos a la luz del índice de democracia electoral.

El segundo modelo deja de lado la variable reforma electoral y utiliza las reformas electorales acumuladas como variable explicativa. Los resultados en este caso ofrecen indicios sobre la pertinencia de la segunda hipótesis relacionada con la agregación de reformas, pues las estimaciones para la variable son positivas y estadísticamente significativas. Salvo dimensiones, las tres variables de control restantes son significativas y presentan valores en la misma dirección que en el primer modelo. Esto mismo ocurre con el modelo 3, donde las estimaciones para todas las variables son prácticamente iguales, con todo y que se introduce en el análisis a la variable reforma electoral. Una vez que se analiza junto a la variable reformas acumuladas, las estimaciones respecto de esta última se convierten en estadísticamente significativas, aunque permanecen en niveles negativos y moderados.

Una vez analizadas las dos primeras hipótesis, los modelos 4 y 5 examinan la pertinencia de la tercera. El modelo 4 utiliza las mismas variables que el modelo 3, sólo que explorando los efectos no lineales de la variable reformas electorales acumuladas a través de sus valores cuadráticos. Las estimaciones son estadísticamente significativas y confirman que esta variable produce efectos no lineales. Y ello, a su vez, ofrece indicios sobre los rendimientos decrecientes de la acumulación de reformas como resultado de la inestabilidad que la constancia de las reformas produce en el régimen electoral.

TABLA II. ESTIMACIONES DE LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL

| | <i>Modelo 1</i> | <i>Modelo 2</i> | <i>Modelo 3</i> | <i>Modelo 4</i> | <i>Modelo 5</i> |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Reforma electoral | -0.010 (0.007) | — | -0.018* (0.007) | -0.020** (0.007) | -0.019** (0.007) |
| Reformas electorales acumuladas | — | 0.012*** (0.003) | 0.014*** (0.003) | 0.035*** (0.006) | 0.046*** (0.006) |
| Reformas electorales acumuladas (al cuadrado) | — | — | — | -0.002*** (0.000) | -0.001*** (0.000) |
| Reformas electorales acumuladas x régimen | — | — | — | — | -0.025*** (0.004) |
| Dimensiones | 0.002 (0.003) | -0.003 (0.002) | 0.003 (0.003) | 0.002 (0.003) | 0.002 (0.003) |
| Régimen | 0.288*** (0.015) | 0.271*** (0.014) | 0.271*** (0.014) | 0.272*** (0.014) | 0.327*** (0.017) |
| Transición a la democracia | -0.087*** (0.012) | -0.077*** (0.012) | -0.078*** (0.012) | -0.079*** (0.011) | -0.083*** (0.01) |
| Año electoral | -0.009** (0.003) | -0.009** (0.003) | -0.010** (0.003) | -0.010** (0.003) | -0.009** (0.003) |
| Constante | 0.379*** (0.018) | 0.350*** (0.020) | 0.347*** (0.020) | 0.323*** (0.019) | 0.302*** (0.019) |
| R-cuadrada | 0.337 | 0.344 | 0.353 | 0.382 | 0.3999 |
| Rho | 0.817 | 0.824 | 0.821 | 0.810 | 0.819 |
| Wald | 445.98 | 485.15 | 496.04 | 549.71 | 609.26 |
| Prob > chi ² | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| Observaciones | 774 | 774 | 774 | 774 | 774 |
| Grupos (países) | 18 | 18 | 18 | 18 | 18 |
| Observaciones por grupo | 43 | 43 | 43 | 43 | 43 |

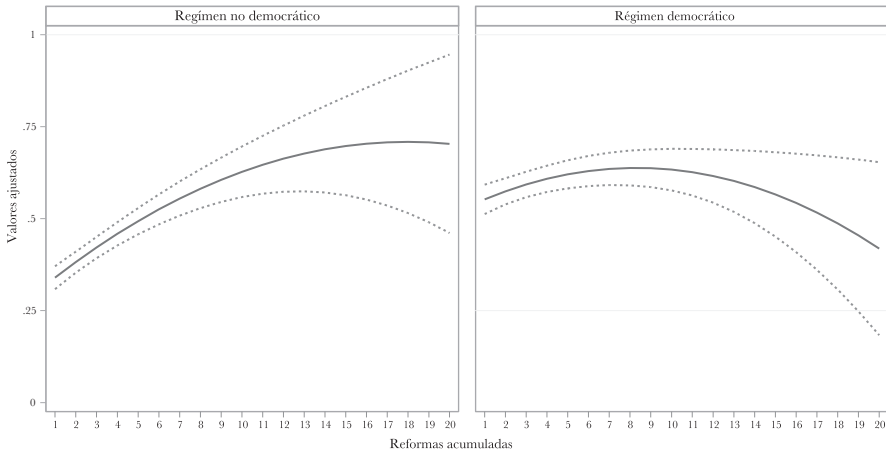
NOTA: coeficientes estimados con modelos de regresión con errores estándar corregidos por paneles que se muestran entre paréntesis. Los modelos se estimaron en Stata 13.0 mediante el comando xtpcse con la opción ar1 para corregir la autocorrelación entre paneles.

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

FUENTE: elaboración propia.

Los resultados del modelo 5 son muy semejantes respecto de todas las variables, aun cuando en este último modelo se analiza la interacción entre reformas electorales acumuladas y régimen. Las estimaciones correspondientes a esa interacción son también estadísticamente significativas y presentan valores positivos. La gráfica VIII plasma las estimaciones de este quinto modelo respecto de diferentes valores de reformas acumuladas y distinguiendo por tipo de régimen. Ahí se aprecian, primero, los efectos no lineales de la agregación de reformas y, segundo, las diferencias entre uno y otro tipo de régimen. Mientras que en los regímenes no democráticos se aprecia que los efectos toman una forma curvilínea que se incrementa y luego comienza a descender cuando llega a los valores más altos, en los regímenes democráticos ese declive es pronunciado, e inicia a partir de valores intermedios.

GRÁFICA VIII. EFECTOS DE LAS REFORMAS ELECTORALES ACUMULADAS EN EL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL POR TIPO DE RÉGIMEN



FUENTE: elaboración propia con información de las bases de datos de V-Dem y #ObservatorioReformas.

¿Cómo interpretar en conjunto los resultados de estos modelos? El primer aspecto destacable es que una reforma en lo individual no parece producir resultados notables en la democratización. La explicación de esto, según se planteó antes, es la dificultad de resolver en una coyuntura específica diversos aspectos que dificultan el surgimiento o la preservación de la democracia. El segundo aspecto que conviene resaltar es que las reformas lucen

más exitosas cuando son acompañadas de otras reformas que, de manera agregada, van contribuyendo a atender esos aspectos que obstaculizan la democratización.

El tercer aspecto se refiere a los resultados divergentes que presentan estas tendencias en función del tipo de régimen en que se realizan. Como se aprecia en la gráfica 8, la posibilidad de que las reformas redunden en mejoras en materia democrática es mayor cuando se efectúan en regímenes autoritarios. La explicación en este caso es que las oportunidades de mejora para este tipo de regímenes son muchas y, por tanto, los rendimientos decrecientes llegan más tarde. En los regímenes democráticos, en cambio, los efectos positivos de la acumulación de reformas son más limitados, y los rendimientos decrecientes llegan en niveles menores debido, presumiblemente, a la inestabilidad que generan en las reglas del juego democrático.

VII. REFLEXIÓN FINAL

El presente trabajo exploró el vínculo entre reformas electorales y democratización, una relación que ha sido abordada de manera insuficiente en la literatura especializada. Los resultados que se presentaron a lo largo del texto muestran, primero, las dimensiones y la heterogeneidad del proceso de cambio político que pasaron los países América Latina durante los 40 años más recientes, y que llevó a la mayor parte de ellos a instaurar regímenes democráticos relativamente estables, aunque imperfectos. Y segundo, la renovación constante e intensa que pasaron las reglas electorales de la mayor parte de esos países propiciada por más de un centenar de reformas electorales.

Además de analizar los rasgos de estos dos procesos que convergieron en un periodo y una región geográfica determinados, se analizaron los efectos de las reformas en los niveles de democratización de los países de la región. Con base en un ejercicio inferencial con información en formato longitudinal, se mostraron los efectos no lineales de las reformas electorales en la democratización y, de este modo, la tensión que parece estar implícita en los cambios jurídicos, al menos en aquellos que se realizan en materia electoral. Esa tensión se refleja en los resultados ambivalentes que produce la renovación de las normas, pues aunque su agregación parece contribuir en los primeros momentos a mejorar las condiciones democráticas, una vez que ésta se vuelve constante y genera inestabilidad en las reglas, esos efectos positivos dejan de serlo y se presentan en sentido inverso. Dicho de otro modo, estos datos alertan sobre los aparentes efectos decrecientes que el rediseño institucional genera en el funcionamiento de la democracia y, de este modo, en el valor que pareciera tener la estabilidad de las reglas del juego democrático.

Los resultados de este trabajo que, como se ha dicho, son de carácter preliminar y forman parte de un proyecto más amplio, revelan en última instancia los límites del derecho como instrumento de cambio político. No toda reforma electoral produce por sí misma y en automático efectos positivos. Para que esto ocurra se requiere que los cambios jurídicos se acumulen y logren en conjunto contribuir a mejorar aspectos problemáticos, pero también que esos cambios sean acompañados de transformaciones políticas y sociales que favorezcan la construcción y preservación de la democracia.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, 2000, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Ciudad de México, Cal y Arena.
- BENOIT, Kenneth, 2004, “Models of Electoral System Change”, *Electoral Studies*, vol. 23 (3).
- BOIX, Carles, 1999, “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 93 (3).
- COLOMER, Josep M., 2005, “It’s Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger’s Laws Upside Down)”, *Political Studies*, vol. 53 (1).
- COPPEDGE, Michael *et al.*, 2020, “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10”, *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*, disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>.
- COTTERRELL, Roger, 1992, *Sociology of Law*, Londres, Butterworths.
- CRESPO, José Antonio, 1998, “Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político”, *Política y Gobierno*, vol. 5 (1).
- DUVERGER, Maurice, 1957, *Los partidos políticos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- DUVERGER, Maurice, 1951, “The Influence of Electoral Systems on Political Life”, *International Social Science Bulletin*, vol. 3 (2).
- FERRARI, Vincenzo, 2015, *Primera lección de sociología del derecho*, Ciudad de México, UNAM.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Crithian, 2019, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Ma-

- rian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (coords.), *Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, disponible en: http://207.237.157.11/es/sap/pubs/Reformas_Politicass.pdf#page=25.
- GARRETÓN, Manuel Antonio, 2004, *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- GATTO, Malu A. C., 2017, “The Variation of Quota Designs and Their Origins in Latin America (1991-2015)”, en DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- GRUMM, John G., 1958, “Theories of Electoral Systems”, *Midwest Journal of Political Science*, vol. 2 (4).
- HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott, 2005, “Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America”, en HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Nueva York, Cambridge University Press.
- KATZ, Richard S., 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.
- LANDMAN, Todd, 2002, *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, Nueva York, Routledge.
- LIJPHART, Arend, 2003, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.
- LUJAMBIO, Alonso, 2000, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- MAINWARING, Scott y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, 2013, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R., 2009, *Democratic Governance in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, 2005, “Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions”, en HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Nueva York, Cambridge University Press.
- MERINO, Mauricio, 2003, *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

- NEGRETTO, Gabriel, 2015, *La política del cambio constitucional en América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- NEGRETTO, Gabriel, 2012, “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America”, *Law & Society Review*, vol. 46 (4).
- NEGRETTO, Gabriel, 2010, “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso”, *Desarrollo Económico*, vol. 198.
- NORRIS, Pippa, 1995, *Introduction: The Politics of Electoral Reform*, Thousand Oaks, CA., Sage Publications Sage CA.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1978-2022, 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.
- PESCHARD, Jacqueline, 2010, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en LOAEZA, Soledad y PRUD’HOMME, Jean-François (eds.), *Los grandes problemas de México, XIV. Instituciones y procesos políticos*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- PETERS, Guy, 2003, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- RABE-HESKETH, Sophia y SKRONDAL, Anders, 2008, *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*, College Station, STATA press.
- RENWICK, Alan, 2010, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROKKAN, Stein, 2009, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Colchester, ECPR Press.
- SARAT, Austin y EWICK, Patricia (eds.), 2015, *The Handbook of Law and Society*, Chichester, John Wiley & Sons.

CAPÍTULO TERCERO

HAY REFORMAS ELECTORALES QUE NO PERFECCIONAN LA DEMOCRACIA

María MARVÁN LABORDE

SUMARIO: I. Introducción. II. Reformas electorales en América Latina. Causas y efectos. III. Argentina: primarias obligatorias para la democratización de los partidos políticos. IV. México: procedimiento especial sancionador, garantía de equidad. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN¹

Este trabajo compara dos procesos de reformas electorales en América Latina: una aprobada en Argentina (2009) y la otra en México (2007). Con respecto al caso argentino, se analiza la reforma que introdujo las elecciones primarias, simultáneas y obligatorias, conocidas como PASO, y para el caso mexicano, la introducción del procedimiento especial sancionador (PES), que institucionaliza la facultad de las autoridades electorales de juzgar el contenido de las campañas político-electorales y sancionar las infracciones cometidas en un modelo de comunicación política progresivamente restrictivo. A pesar de que se trata de reformas de contenido tan disímulo, ambas permiten hacer una reflexión de carácter más general sobre las consecuencias del reformismo latinoamericano, sus limitaciones para transformar la conducta de los principales

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. La autora agradece la cuidadosa lectura y los comentarios realizados a este documento por dos colegas del #ObservatorioReformas.

actores (partidos y personas candidatas) y su impacto en la legitimidad de los sistemas electorales.

El punto de comparación se establecerá a partir del contraste entre las expectativas creadas por los poderes legislativos al momento de su aprobación, los discursos empleados para su legitimación, las dificultades derivadas de su implementación y los resultados obtenidos, tanto los buscados como los no deseados. A partir de la definición mínima de la democracia procedimental se hará una reflexión general sobre la importancia de las reformas electorales en los procesos de transición democrática en América Latina. Para ello, en el trabajo se define qué se entiende por sistema electoral; asimismo, se propone una definición de reforma electoral.

De acuerdo con Freidenberg y Muñoz-Pogossian (2016), la región se caracteriza por la inestabilidad jurídica de los sistemas electorales, cuestión que se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado. Las continuas reformas electorales han tenido como consecuencia el incremento en la regulación electoral, lo que a su vez ha propiciado que los sistemas electorales tengan muchos elementos contradictorios. El cortoplacismo de las reformas, en algunas ocasiones, ha provocado efectos no deseados o francamente contrarios al propósito que las justificó. Suele suceder que los costos de implementación son tan altos (no sólo en términos económicos), que terminan por provocar un debilitamiento institucional. Según las encuestas como Latinobarómetro (2018: 15), el apoyo a la democracia ha bajado de manera importante en los últimos años; solamente el 48% de la población encuestada prefiere un sistema democrático a un sistema autoritario. Ésta es la medición más baja desde 1995. La más alta se registró en 1997, con un apoyo del 63%. En este trabajo se parte de la premisa de que las continuas reformas han estresado a los sistemas electorales, y ello ha tenido consecuencias negativas sobre la confianza de la población en el sistema democrático.

Con relación a la reforma argentina, que obligó a los partidos a que celebraran elecciones primarias, se analiza exclusivamente lo que ha sucedido en las elecciones presidenciales. Primero se describe el contexto general previo a la reforma de 2009, evidenciando que el sistema de partidos que prevalece en Argentina desde la transición democrática de 1983 hasta la fecha entró en una fuerte crisis después de las elecciones de 2003 y 2005; en este contexto, la presidenta propuso la reforma que introdujo las PASO. Después, se estudian los cambios normativos, con especial énfasis en los objetivos que justificaron la reforma, y se analizan los resultados de ésta a partir del estudio de tres elecciones presidenciales en las que ha habido elecciones primarias obligatorias, el proceso de 2019, en el que Mauricio Macri, presidente en turno, buscaba la reelección.

Respecto a la reforma mexicana, se estudia el origen jurisdiccional 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. A través de esta reforma se estableció de manera simultánea: 1) la posibilidad de denunciar como ilegal el contenido de las campañas electorales; 2) la facultad de las autoridades electorales de juzgar el contenido de las campañas político-electorales para determinar qué es lícito decir y qué no, y 3) la obligación de las autoridades de resolver las impugnaciones a través de procedimientos sumarios. Por la vía de la interpretación, el TEPJF ya con anterioridad había impuesto sanciones a partidos y candidaturas infractores en materia de propaganda y discurso político. Sin embargo, la introducción del PES ha influido en el comportamiento de los actores, lo que ha llevado a la hiperjudicialización del sistema electoral e incrementado la complejidad de la legislación electoral, lo que en última instancia ha contribuido al decremento de la confianza en las autoridades electorales. En las conclusiones se hace una recapitulación de las razones por las 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.

II. REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA. CAUSAS Y EFECTOS

La investigación desarrollada para este análisis parte de la clásica concepción de la democracia procedimental de Bobbio, quien la entendía como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. En este sistema, las decisiones que se toman por la regla de la mayoría son obligatorias a todos; las elecciones son competitivas, es decir, los electores tienen alternativas reales; existen garantías mínimas de los derechos y libertades de opinión, expresión, reunión y asociación, y el poder se ejerce conforme a la ley, dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales. Por último, pero no por ello menos importante, se reconoce una cierta interdependencia entre el Estado liberal y el Estado democrático, pues las libertades son necesarias para el ejercicio del poder democrático, mientras que el poder democrático garantiza las libertades fundamentales (Bobbio, 1986: 14-16).

A la discusión sobre los procesos de transición a la democracia le siguió el debate sobre las condiciones necesarias para entrar en un proceso

de consolidación (O'Donnell, 1996) y, más tarde, la discusión teórica centra su preocupación por medir la calidad de la democracia, utilizando para ello diversos indicadores y dándole mayor o menor peso a algunos de ellos (Diamond y Morlino, 2004). Bien advirtió Bobbio (1986) que la democracia es un sistema naturalmente dinámico, que demanda transformaciones y ajustes institucionales. Las conquistas o avances democráticos sólo pueden ser reversibles cuando atentan contra los derechos fundamentales o disminuyen las libertades. Esta inestabilidad propia de la democracia nos obliga a valorar si una determinada transformación institucional, incluidas las reformas legales, abonan a la consolidación de la democracia o incrementan la calidad de ésta. En América Latina la inestabilidad legislativa y un inusitado afán de perfeccionamiento pueden acabar por propiciar una desafección democrática que la ponga en riesgo, disminuya la calidad de la democracia o impida su consolidación.²

En los países de la región no ha sido fácil distinguir y apreciar cuándo finalmente se completó el proceso de transición y reconocer que un determinado régimen ya cumple con las características mínimas de una democracia procedimental. En México y Argentina se siguen utilizando las reformas electorales como medio de perfeccionamiento del sistema político o válvula de escape a presiones políticas generadas por crisis económicas o de otra índole. Esto eleva la dificultad de analizar los constantes cambios políticos y legales, pues es complicado evaluar si han servido para fortalecer la democracia o, por el contrario, han propiciado la disminución de la calidad de ésta hasta el punto de ponerla en riesgo. No está de más recordar la advertencia de Diamond y Morlino (2004) sobre la imposibilidad de mejorar de manera simultánea todos los indicadores de democracia que ellos mismos proponen. Frecuentemente, para que uno mejore, otro sufre cierto grado de deterioro.³

² En América Latina hay ejemplos importantes de reformas legales que han provocado importantes cuestionamientos sobre la eficacia de las instituciones electorales que a la postre generaron cuestionamientos sobre las autoridades electorales. Sirvan para ilustrar el punto dos ejemplos: 1) la introducción en El Salvador de las listas abiertas (voto cruzado) para los puestos de elección en cargos municipales provocó que los resultados electorales en la elección de 2018 demoraran más de dos semanas lo que provocó fuertes cuestionamientos sobre la eficacia y probidad de las autoridades electorales, y 2) en México, la posibilidad del ciudadano de repartir su voto entre los diferentes participantes de una coalición provocó que en las elecciones de Coahuila 2017 en algunas casillas el escrutinio demorara más de doce horas y además hubiera un incremento inusitado de votos nulos. Ambas reformas se justificaron como un empoderamiento de los electores por encima de lo que se ha denominado como la “partidocracia”.

³ Por ejemplo, en algunas reformas mexicanas, específicamente las que se refieren al modelo de comunicación política, se ha sacrificado la libertad de expresión para garantizar

El trabajo parte de una concepción minimalista o procedimental de la democracia, y adopta la concepción más amplia posible de sistema electoral. El concepto restringido de sistema electoral se refiere exclusivamente a la forma de votación y la traducción de votos en escaños. Aquí, por el contrario, el sistema electoral abarca también las reglas que regulan al sistema de partidos, al establecer los requisitos para su formación, umbral de participación o prerrogativas del Estado para su funcionamiento, así como lo referente a la profesionalización de la gestión electoral (gobernanza electoral), incluyendo las facultades de las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Entendemos, pues, sistema electoral en el sentido más amplio posible.

En consecuencia, las reformas electorales

...son entendidas como aquellas modificaciones que lidera la élite política... a fin de hacer ajustes a las reglas y normas que rigen los procesos electivos y que afectan el modo en que se comporta la ciudadanía, los partidos, los candidatos y/o movimientos independientes, los órganos electorales, y el sistema electoral en sentido amplio (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016: 16).

Las democracias latinoamericanas, en términos generales todas de nuevo cuño, recurren de manera frecuente a reformas electorales que buscan alterar las formas de elección de los representantes populares, el sistema de partidos, la relación entre partidos y candidatos y los electores, así como la gobernanza electoral tanto en el ámbito nacional como en el subnacional.

Esa inestabilidad de las reglas de los sistemas electorales y de partidos es distintiva para la región. De 1977 a 2019 ha habido más de 239 reformas en el conjunto de los 18 países latinoamericanos. Por supuesto, éste no es un fenómeno uniforme, ya que dentro del conjunto hay grandes diferencias en el número de reformas electorales llevadas a cabo en cada país. Freidenberg y Došek ofrecen una clasificación en tres grupos: 1) los hiperactivos, con más de dos docenas de reformas; 2) los moderados, que han hecho entre seis y 19 reformas, y 3) los pasivos, con cinco o menos. México está clasificado como hiperactivo (23), y Argentina, como moderado (13) (Freidenberg y Došek, 2016: 34-36).

No resulta exagerado afirmar que en América Latina ha habido un abuso de la agenda reformista. Como consecuencia, por un lado, en la región priva un exceso de confianza en la capacidad de la ley para transformar el comportamiento de los actores políticos; por el otro, hay una profunda des-

mejores condiciones de competitividad en las elecciones al poner la equidad como el objetivo más importante a preservar. Para un análisis más detallado de esta premisa se sugiere consultar Marván Laborde (2020).

confianza en el compromiso de dichos actores con las reglas democráticas. Todo ello ha sobrecargado las funciones de vigilancia de las autoridades electorales y el sistema sancionatorio, lo que no deja de ser profundamente paradójico.⁴

Las reformas electorales se han convertido en el instrumento privilegiado para dar una salida a conflictos sociales y deficiencias del sistema político. Son la resultante del reacomodo de las elites políticas, inciden en las reglas de acceso al poder y por lo tanto cristalizan en distribuciones de poder distintas a las originales. Siempre que se cambia la legislación electoral hay una intencionalidad de quien promueve la reforma y, normalmente, hay también un grupo de actores políticos que se resisten al cambio. Quien la impulsa busca obtener ciertas ventajas de las que carece; quien la resiste teme salir perjudicado. En muchas ocasiones, las reformas se convierten en moneda de cambio en otras negociaciones políticas. Ante la inaceptabilidad de la derrota, es frecuente que una reforma sea producto del chantaje de quienes salieron derrotados y encuentran más redituable justificar su derrota echándole la culpa a las reglas electorales, al comportamiento ilegal o ilegítimo del ganador o al comportamiento parcial de las autoridades; en el peor de los casos, una combinación de los tres elementos anteriores.

Cuando las reformas electorales se hacen bajo presión y se utilizan como salida a una determinada crisis política, los legisladores suelen ser menos cuidadosos para prever posibles contradicciones, y frecuentemente no reparan en los costos económicos o en las dificultades políticas que conlleva la implementación de una nueva reglamentación. Las leyes electorales, como todo proceso legislativo, son la resultante de un proceso de negociación en el que las diversas fuerzas representadas en el Congreso llegan a un acuerdo de compromiso. Lo que distingue a las reformas electorales es que los hacedores de las leyes son los principales destinatarios de los cambios legales, y su futuro puede depender de la reforma misma; es por lo que las frecuentes reformas electorales en América Latina han estado dominadas por el cortoplacismo. Quizá en ningún proceso legislativo sea más complicado garantizar una mínima imparcialidad, o lo que el filósofo moral norteamericano, Rawls (1971), llamó el necesario “velo de la ignorancia” que limite los cálculos políticos

⁴ “La agenda reformista en América Latina ha estado en el centro del quehacer político de las últimas décadas. Las razones que han conducido a las reformas son muchas. Van desde escándalos por vacíos legales que ponen en riesgo la institucionalidad democrática; incentivos racionales de la élite 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” (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016: 15).

de las fuerzas que buscan beneficiarse con la nueva legislación. Por ello, se vuelve necesario un amplio consenso al aprobar las reformas electorales que involucre no sólo a la mayoría de las fuerzas partidarias representadas en el Congreso, sino también es indispensable tomar en cuenta a la sociedad civil organizada, a las autoridades electorales y a los medios de comunicación.

Las reformas electorales, como cualquier otra ley, se aprueban por la regla de la mayoría; en algunas ocasiones requieren mayoría calificada, pero si un sector minoritario está francamente en contra, es muy probable que la legitimidad de las nuevas reglas del juego se vea comprometida.⁵ Las reformas electorales requieren de un doble discurso legitimador frente a los partidos o actores políticos que resultarán afectados negativamente por la reforma y frente a la ciudadanía en general, que rara vez es consultada sobre sus preferencias, y mucho menos advertida de las consecuencias que podrán tener las mismas (Norris, 2011).

Cuando finalmente se aprueba una reforma, los partidos y el Congreso suelen legitimarla asegurando a la población en general que, gracias a esta modificación de las leyes, existe un sistema político electoral más democrático, más justo, más equitativo.⁶ Sin embargo, hay tres cuestiones que no siempre toman en cuenta las y los legisladores. La primera es que las reformas pueden lograr o no los propósitos que buscaron; la segunda se refiere a las dificultades que supondrá la implementación de éstas y los costos que supondrá para el Estado,⁷ y la tercera es que muchas veces las reformas tienen efectos no deseados, es decir, aun cuando cumplan con sus objetivos primarios pueden repercutir negativamente en otros aspectos que acaban afectando la calidad de la democracia, la certeza en el marco jurídico y la confianza en las autoridades electorales y los partidos políticos. Quienes impulsan las reformas suelen concentrarse en los efectos positivos que esperan de éstas. A mayor complejidad en las normas electorales serán más frecuentes las contradicciones internas o con reglas de otro tipo, incluyendo no sólo las reglas formales, sino también las informales, y que forman parte del sistema político.

⁵ “La obtención de la mayoría para una reforma no es un asunto aritmético, es un principio político. La participación de los organismos electorales en ese proceso ayuda a que las reformas tengan un sello imparcial y de viabilidad técnica; el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, de los medios y de la comunidad académica acentúa el halo de legitimidad de las reglas” (Romero Ballivián, 2016: 123).

⁶ En México, en especial desde 2007, la equidad se ha convertido en una obsesión de los juicios electorales y, en consecuencia, de las reformas electorales (Marván Laborde, 2017).

⁷ En México, a pesar de que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga a que las iniciativas de ley sean acompañadas de un cálculo financiero de lo que costaría su implementación (artículo 16), esto rara vez se cumple en el caso de las reformas electorales.

Las reformas electorales han abarcado muy diferentes ámbitos de los procesos electorales. Romero Ballivián (2016) propone una clasificación de las reformas electorales conforme al propósito perseguido: 1) ampliar la participación a grupos previamente marginados, por edad o cualquier otra razón; 2) apertura de abanicos electorales, lo que incluye a los mecanismos de democracia directa, como el referéndum o la revocación de mandato; la inclusión de la segunda vuelta, que en América Latina se ha convertido en la norma y no la excepción; regular la elección de las autoridades partidarias y establecer las elecciones primarias; 3) se relacionan con la gobernanza electoral, composición, modelo y atribuciones de los organismos electorales; 4) cuatro facetas de la equidad: a) piso mínimo de equidad en el financiamiento, b) piso mínimo en campañas electorales, c) diversidad y equidad en la representación, y d) encuadre de la reelección presidencial; 5) transparencia electoral y secreto al voto, y 6) reformas relacionadas con la modernización tecnológica, que van más allá de la urna electrónica.

En términos generales, todas las reformas electorales tienen como propósito afianzar y perfeccionar la democracia representativa, aunque en los últimos años en América Latina se han introducido ciertas formas de democracia directa para superar la crisis de representatividad y la pérdida de legitimidad de los partidos políticos. Es frecuente que los reformadores se enfrenten a dilemas de difícil resolución, pues en muchas ocasiones, al priorizar un elemento, hay afectaciones negativas en otros ámbitos (Romero Ballivián, 2016: 94). Desde luego, las dos reformas motivo de este trabajo no fueron la excepción. La reforma argentina que introdujo las primarias obligatorias como única forma legal de seleccionar candidatos entra a regular la vida interna de los partidos; con ello se establece una tensión entre el derecho de los partidos políticos a la autodeterminación y el derecho del Estado de establecer reglas para su funcionamiento interno. El caso de México se enmarca en las reformas hechas para lograr una mayor equidad en los procesos electorales y asegurar la competitividad en el sistema de partidos; sin embargo, al permitir a la autoridad electoral juzgar sobre el contenido de las campañas electorales, se ha limitado severamente la libertad de expresión.⁸

Queda claro, entonces, que no todas las reformas electorales consiguen su último propósito: fortalecer la democracia; algunas de ellas pueden inclu-

⁸ “Las reformas que ayudan a tener autoridades y procedimientos electorales idóneos son necesarias, pero insuficientes sin voluntad política de aplicarlas. La reforma se vacía si los actores incumplen la letra y sobre todo el espíritu, algo más delicado, menos sencillo de demostrar que se incumplió, pero que provoca claramente en la sociedad el sentimiento de la falsedad. El respeto del espíritu de la ley se traduce en una ganancia de puntos de legitimidad” (Romero Ballivián, 2016: 124).

sive contribuir a la erosión o declive de ésta. Desde una perspectiva más amplia, Guillén, Monsiváis y Tejera (2019) proponen ciertos parámetros para poder analizar si las reformas electorales contribuyeron o no a fortalecer la democracia. Éstos son:

a) los pesos y contrapesos fomentan la rendición de cuentas y equilibran el ejercicio del poder; *b)* se protegen o amplían en la práctica los derechos de la ciudadanía; *c)* la capacidad regulatoria del Estado se vuelve más efectiva; *d)* mejora la calidad de los vínculos entre partidos y votantes; *e)* y/o se crean nuevos mecanismos participativos, deliberativos y/o representativos, para favorecer el control ciudadano del poder político (Guillén, Monsiváis y Tejera, 2019: 11).

III. ARGENTINA: PRIMARIAS OBLIGATORIAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Antecedentes*

Desde el proceso de transición a la democracia (1983), el sistema de partidos políticos fue sufriendo una creciente fragmentación y disgregación. Este proceso se observó desde la década de los noventa, pero se aceleró con motivo de la crisis económica y política de 2001.⁹ No sólo se cuestionó al grupo en el poder, sino que hubo un verdadero quiebre de la legitimidad de la elite política. “La progresiva retracción de la confianza ciudadana culminó con la configuración de una crisis política en términos de legitimidad y eficiencia que alcanzó su máxima expresión en diciembre de 2001” (Tullio, 2016: 151). En 2002 se introdujeron algunos cambios electorales, entre ellos las elecciones primarias, que no tenían el carácter de obligatorias.

Para poder entender la reforma de 2009 es necesario entrar, aunque sea someramente, a definir al sistema de partidos que existe en Argentina, ya que, como se expone en el siguiente apartado, uno de sus objetivos fue reducir tanto el número de partidos políticos como el número de opciones que éstos presentan a los electores en cada proceso electoral. Las reglas para la formación de partidos políticos son muy laxas, tanto en número de afiliados

⁹ Una prolongada recesión económica provocó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical), con el famoso lema “Que se vayan todos”, llevando a un gobierno de transición y de inestabilidad política a lo largo de 2002.

como en los tiempos para formación de partidos, ya que nada les impide formarse al calor de un proceso electoral con la finalidad de postular una sola candidatura. Tampoco hay restricciones importantes con respecto al espectro territorial que éstos abarcan, pues los partidos locales pueden presentar candidatos en las elecciones federales de la Presidencia, diputaciones y senadurías.

Con estas reglas, lo que domina la escena política son los pequeños partidos locales, que sólo a través de alianzas tejidas cuidadosamente antes de las elecciones primarias están en posibilidad de generar tendencias nacionales fuertes. En consecuencia, en Argentina existe un gran número de partidos, en ocasiones con representación en un número muy limitado de distritos. En 1983, Argentina contaba con 308 partidos, y para 2009 éstos habían incrementado hasta 657. La reforma de 2002¹⁰ tuvo como efecto no deseado el incremento de partidos, ya que los candidatos que no obtenían apoyo para ser registrados por el partido en el que militaban, de inmediato podían formar un nuevo partido y competir en el proceso electoral que ya estaba en curso; tampoco había restricciones legales para cambiarse de partido.¹¹

A pesar de que existían más de seis centenas de partidos, había lo que se llamaba el “tradicional bipartidismo argentino”, que en el ámbito nacional se articulaba en torno a dos opciones: por un lado, el peronismo, con múltiples versiones del Partido Justicialista, y por el otro, el radicalismo, también con muchas versiones de la Unión Cívica Radical. Han surgido muchas otras opciones que en pocas ocasiones lograban una presencia nacional que fuera digna de ser tomada en cuenta: “A pesar de la alta diversidad institucional que ya caracterizaba a los sistemas electorales provinciales, los actores políticos locales competían a la sombra de los debates programáticos nacionales, caracterizados por contenidos sectoriales antes que territoriales” (Calvo y Escolar, 2005: 22). Ambas corrientes u opciones fueron rompiéndose por múl-

¹⁰ Esta reforma electoral fue parte de la respuesta a la crisis económica y política de 2001. En términos económicos se impuso “el corralito”, y en términos políticos bajo el lema “Que se vayan todos”, renunció el presidente Fernando de la Rúa.

¹¹ “Malinterpretando el momento y el reclamo, la mencionada ley [Ley No 25,511] derogó los requisitos de representatividad electoral para el mantenimiento de la personería jurídico-política, lo que sumado a la laxitud de los procedimientos y requisitos de creación partidaria, permitió la proliferación de partidos. Se facilitó la existencia y la posibilidad de competir por parte de partidos sin afiliados y de candidatos con partidos nominativos —entendiendo por tales a las meras estructuras jurídicas que se presentan a una elección sin capacidad de incidencia territorial ni representación social—, constituyéndose en el síntoma más evidente de la debilidad del concepto y de la praxis partidaria. Tal caracterización permitió que se llegara a calificar a los partidos como fungibles, toda vez que, constituidos para una oportunidad electoral, su utilidad se agotaba con su uso” (Tullio, 2016: 152).

tiples divisiones internas, en las que los conflictos territoriales y los liderazgos locales cobraron importancia. El personalismo se impuso por encima de la ideología de derecha e izquierda, y la política nacional quedó subordinada a la lógica de los partidos, movimientos y alianzas locales (Fernández, 2016).

Al crecimiento en el número de partidos políticos le correspondió un incremento, igualmente desmesurado, de listas electorales que entraban en competencia en cada proceso electoral. Entre 1991 y 2005, la legislación permitía que las elecciones legislativas nacionales no fueran simultáneas con las elecciones presidenciales, lo que también contribuyó al incremento de opciones. Se consideró que la oferta electoral tan voluminosa era un auténtico problema, entre otras cosas por la complejidad que introducía para que la ciudadanía pudiera distinguir y, en consecuencia, escoger entre las diversas opciones electorales. Esto, a su vez, tuvo un efecto perjudicial en el Poder Legislativo, ya que incrementó el número efectivo de partidos (NEP), lo que sin duda impactó negativamente el trabajo legislativo.

De acuerdo con Pomares *et al.* (2012), en 1983, cuando se reinstauró la democracia, el NEP era de 2.62. Éste fue incrementando paulatinamente entre 1983 y 1999, alcanzando el 3.2; en las elecciones de 2001 hubo un salto cualitativo, con un máximo histórico de 6.84, pero superado en las elecciones subsecuentes: en 2003 fue de 7.14, y en 2005 llegó a 7.28. El número de partidos descendió en 2007 a 6.31, y en 2009 volvió a subir a 6.57 (Pomares *et al.*, 2012: 28).

2. *Objetivos de la reforma*

La iniciativa de reforma fue una propuesta de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Para elaborarla, instruyó al Ministerio del Interior y a la Vicejefatura del Gabinete de Ministros, iniciar una ronda de diálogo con diversas agrupaciones políticas con el fin de modificar el sistema de partidos y el sistema electoral. Hubo una amplia convocatoria a todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, a las principales voces de la academia y de la sociedad civil. Después de un primer ciclo de reuniones, el Ejecutivo preparó un primer borrador, para después hacer una segunda ronda de participaciones; también sostuvieron reuniones con la Cámara Nacional Electoral (CNE). “La tarea realizada permitió identificar la coincidencia en la necesidad de reformar el sistema de partidos, homologar el sistema de selección de candidaturas, de modernizar el sistema de registro electorales y de darle mayor equidad a las condiciones en las que se desarrollan las campañas” (Tullio, 2016: 155 y 156).

La Ley 26.571 lleva por nombre Ley de la Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral; en el título queda claro su objetivo primordial. Para conseguir la democratización de la representación política se consideró que era necesario incrementar la democracia interna de los partidos y acotar su fragmentación para hacer más inteligible para la ciudadanía la oferta electoral. Ambos objetivos se lograrían a través del incremento de requisitos para crear y mantener personería jurídica a los partidos políticos, la introducción de las PASO, con un umbral de 1.5% para poder acceder a la elección general, la prohibición de las listas espejo¹² y las candidaturas múltiples. Se consideraba indispensable “que las listas que se presenten en las elecciones cuenten con un mayor grado de legitimidad previa... un objetivo central del proyecto es volver a contar con partidos sólidos y representativos” (Pomares *et al.*, 2012: 8).

Por lo que respecta a la creación y mantenimiento de partidos políticos, cuatro fueron los cambios introducidos. Se incrementaron los requisitos a los partidos para obtener el registro legal (personería jurídica), así como para postular candidatos; la Cámara Nacional de Electores (autoridad electoral) tendrá la obligación de publicar el número de afiliados una vez al año; los partidos deberán mantener un número mínimo para mantener el registro; se ampliaron las causas para la caducidad de la personería jurídica (pérdida de registro); los partidos están obligados a obtener al menos 2% de los votos en cada uno de los distritos donde tengan reconocimiento; la ley establece mecanismos más estrictos para afiliarse a los partidos, y para evitar las dobles afiliaciones deberá existir una renuncia expresa a filiaciones anteriores (Gallo, 2017).

Las elecciones primarias, simultáneas y obligatorias (PASO) se implementaron con un doble objetivo: 1) disminuir la cantidad de opciones electorales de tal manera que la oferta política fuera más transparente, objetivo que se logró, y 2) fortalecer la democracia intrapartidaria, cuestión que, como se verá más adelante, no necesariamente se logró. Antes de las PASO, todos los partidos y alianzas registrados podían presentarse a las elecciones generales; con la introducción de las elecciones primarias, sólo podrán hacerlo aquellas listas o alianzas que hubieran superado el umbral de parti-

¹² “Las «listas espejo» son listas idénticas entre sí, con iguales candidatos pero presentadas por diferentes partidos o frentes electorales, que luego suman los votos recibidos por cada uno de ellos” (Pomares *et al.*, 2012: 11). Éstas no deben confundirse con las listas colectoras, “que son un conjunto de listas de distintos partidos que presentan candidatos propios (diferentes) para una determinada categoría (por ejemplo, diputados nacionales) pero que se adhieren todas a una misma lista de candidatos para otra categoría (por ejemplo, presidente y vice) en la que no presentan candidatos propios” (Pomares *et al.*, 2012: 17).

cipación del 1.5%. Vale la pena hacer notar que la propuesta original del Poder Ejecutivo era del doble, es decir, el 3%. Es de suponer que la resistencia de terceras opciones fue lo que provocó que el Congreso finalmente sancionara un umbral de representación relativamente bajo, pero que de todas maneras ha sido útil para disminuir la oferta electoral que se presenta a las PASO y la que compete en las elecciones presidenciales.

3. *Efectos de la reforma*

Después de la reforma de 2009, las principales reglas electorales para las elecciones presidenciales son las siguientes:

- a) Sufragio directo y obligatorio.
- b) El presidente y el vicepresidente van en fórmula, y se eligen con un solo voto.
- c) Primarias abiertas simultáneas y obligatorias.
- d) Umbral de participación para poder participar en las elecciones generales de 1.5%.
- e) Primera vuelta electoral.
- f) Segunda vuelta electoral si ninguna de las opciones alcanzó el 45%, o bien si alcanzó entre 40 y 45% y la distancia con el segundo lugar es menor a 10%.

Probablemente sea muy pronto para hacer una evaluación definitiva de las PASO en el ámbito de las elecciones presidenciales, pero al observar los datos principales de las tres elecciones que han tenido lugar desde que se aprobaron, se evidencia que han sido muy eficientes para reducir la oferta de coaliciones presidenciales. Aun cuando el umbral de participación fue muy bajo, la realidad es que en las tres elecciones presidenciales (2011, 2015 y 2019) quedaron eliminadas algunas fórmulas que carecían de apoyo a nivel nacional. Sólo en la elección de 2015 alguna de las dos grandes coaliciones (peronistas y radicales) presentaron más de una fórmula de candidatos para postular en las elecciones presidenciales, es decir, efectivamente hubo primarias para que afiliados y simpatizantes pudieran manifestar su apoyo a una fórmula u otra. Los datos muestran una dificultad estructural para invitar a la ciudadanía a escoger la fórmula presidencial de su preferencia.

Como muestra la evidencia empírica, los partidos relevantes acuerdan las coaliciones meses antes del día de la votación para fortalecer sus posiciones frente al electorado. En este sentido, hay que reconocer que el objetivo de las PASO como un medio para democratizar internamente a los partidos

ha tenido un efecto sumamente limitado en el ámbito de las elecciones presidenciales; es necesario hacer un análisis de la implementación de las PASO en los casos de las elecciones para diputados y senadores y ver provincia por provincia y distrito por distrito cuál es el porcentaje de ocasiones en los que un mismo partido o coalición ofrece al electorado más de una candidatura como opción. Excede el objetivo de este estudio hacer ese análisis (tabla I).

TABLA I. NÚMERO DE COALICIONES PARTICIPANTES PASO Y PRIMERA VUELTA

| <i>Elección presidencial</i> | <i>PASO</i> | <i>Primera vuelta</i> |
|------------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 2011 | 10 | 7 |
| 2015 | 11 coaliciones 15 fórmulas | 6 |
| 2019 | 10 | 6 |

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

En las tres elecciones presidenciales analizadas, los dos primeros lugares de las PASO han sido los mismos que los dos primeros lugares de la primera vuelta, confirmando que a pesar de la gran debilidad del sistema de partidos y del incremento en el número de partidos efectivos en el Congreso, sigue predominando la tendencia al bipartidismo. De las tres elecciones estudiadas, sólo en 2015 se llegó a la segunda vuelta; en esa ocasión, en la segunda vuelta se revirtieron las tendencias, y el primer lugar de las PASO y de la primera vuelta quedó en segundo lugar. En cada etapa del proceso, Mauricio Macri recogió más votos de quienes estaban en contra de la opción que presentaba la coalición peronista. Al final, la diferencia con la que ganó Macri fue de 2.68%, por mucho la más apretada de las tres elecciones (tablas II, III y IV).

La elección de 2011 se distingue de las otras dos por la fortaleza de la candidata representante del peronismo, Cristina Kirchner. En las elecciones de 2015 y 2019, la fuerza del bipartidismo tradicional estuvo mucho más equilibrada. En 2011, la tercera fuerza en las PASO fue el Frente Popular, que consiguió el 11.57%, menos de un punto porcentual que el segundo lugar. En la primera vuelta, el tercer lugar lo ganó Unión para el Desarrollo Social, y el Frente Popular cayó hasta la quinta posición, con sólo el 5.86%. Tanto en 2015 como en 2019, el tercer lugar fue el mismo en las PASO y en la primera vuelta.

TABLA II. VOTOS OBTENIDOS POR EL PRIMERO Y SEGUNDO LUGAR EN PASO Y PRIMERA VUELTA EN 2011

| <i>Coalición</i> | <i>PASO</i> | <i>Primera vuelta</i> |
|--|-------------|-----------------------|
| Frente para la Victoria Cristina Kirchner Amado Boudou | 47.98% | 54.11% |
| Frente Progresista Hermes Binner Norma Morandini | 11.65% | 16.81% |

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

TABLA III. VOTOS OBTENIDOS POR EL PRIMERO Y SEGUNDO LUGAR EN PASO, PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA EN 2015

| <i>Coalición</i> | <i>PASO</i> | <i>Primera vuelta</i> | <i>Segunda vuelta</i> |
|--|-------------|-----------------------|-----------------------|
| Cambiemos Mauricio Macri Gabriela Michetti | 28.67% | 34.15% | 51.34% |
| Frente para la Victoria Daniel Scioli Carlos Zannini | 36.69% | 37.08% | 48.66% |

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

TABLA IV. VOTOS OBTENIDOS POR EL PRIMERO Y SEGUNDO LUGAR EN PASO Y PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA EN 2019

| <i>Coalición</i> | <i>PASO</i> | <i>Primera vuelta</i> |
|---|-------------|-----------------------|
| Frente de Todos Alberto Fernández Cristina Kirchner | 47.79% | 48.24% |
| Juntos por el Cambio Mauricio Macri Miguel Ángel Pichetto | 31.80% | 40.28% |

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

Una de las preocupaciones de las PASO es que pudieran provocar lo que se conoce como la fatiga electoral, un fenómeno que apunta a que el electorado, a fuerza de ser convocado a elecciones muy seguidas, decidiera dejar de acudir a las urnas. Si bien, de acuerdo con la ley electoral, el voto es obligatorio, en Argentina no se aplican sanciones a quienes no voten. Aun así, parece una regla que, en términos generales, está muy arraigada en el electorado argentino, ya que el nivel de participación en la primera vuelta suele superar el 80%. Los resultados electorales evidencian que el electorado no parece sufrir la fatiga, pues en todas las fases del proceso hubo una alta participación ciudadana; vistas las cifras con atención, la menor participación es en las PASO; esto nos permite aventurar la hipótesis de que son las que el electorado considera las menos relevantes. La participación más alta se da en la primera vuelta, aunque en 2015 la diferencia entre la primera y la segunda vuelta fue de tres décimas, es decir, mínima (tabla V).

TABLA V. PARTICIPACIÓN PASO
(PRIMERA VUELTA Y SEGUNDA VUELTA)

| | <i>PASO</i> | <i>Primera vuelta</i> | <i>Segunda vuelta</i> |
|------|-------------|-----------------------|-----------------------|
| 2011 | 78.66% | 79.39% | N.A. |
| 2015 | 74.91% | 81.07% | 80.77% |
| 2019 | 76.41% | 81.31% | N.A. |

FUENTE: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

De acuerdo con Scherlis (2017), las PASO son un instrumento “tremendamente exigente” para la sociedad y para el Estado, pero con resultados muy modestos con relación a los objetivos planteados, ya que han tenido poco impacto para ordenar la oferta electoral y fortalecer a los partidos. Lo que se puede afirmar es que cuando se trata de las elecciones presidenciales, las PASO no cumplen con el propósito de hacer que la gente participe en el proceso de selección interna de los candidatos; claramente aquí hay una promesa incumplida del supuesto empoderamiento de la ciudadanía.¹³

¹³ Algunos países latinoamericanos han obligado a los partidos políticos a introducir elecciones primarias de manera obligatoria para que la militancia o la ciudadanía en general participen de manera activa en el proceso de selección de los candidatos. La justificación es que a mayor democracia interna en los partidos políticos mejora la calidad de la democracia del sistema político en conjunto. Ésta es una discusión inacabada en América Latina (Freidenberg, 2019).

Uno de los efectos no deseados de la reforma es que ha dado pie al abuso de partidos pequeños que buscan un mayor financiamiento público mediante la multiplicación mañosa de listas. Los partidos pequeños se han aprovechado de que la Ley 26.571 garantizó que las agrupaciones políticas recibieran recursos públicos de la Dirección Nacional Electoral para imprimir el equivalente a una boleta por elector. Este abuso de algunas pequeñas fuerzas políticas ha generado críticas importantes al sistema electoral.

Las elecciones presidenciales de 2019 merecen un análisis más detallado, sobre todo por las consecuencias económicas que tuvieron las declaraciones del presidente Mauricio Macri al conocer los resultados de las PASO que no le favorecieron. Las elecciones primarias se celebraron el 11 de agosto, y la primera vuelta, el 27 de octubre del mismo año; no hubo necesidad de celebrar una segunda vuelta. Para la elección de presidente-vicepresidente se presentaron diez alianzas, todas ellas con candidaturas únicas, producto de un proceso de negociación entre las elites políticas.

Las declaraciones de Macri del 12 de agosto, en las que advirtió que el triunfo de Fernández de Kirchner ponía en riesgo a la inversión privada en Argentina, propició la fuga de capitales y la consecuente devaluación del peso argentino, que en sólo 24 horas perdió 23% de su valor; también se incrementó el riesgo de inversiones en el país. Aunque la crisis económica pudo haber sido producida, alentada o al menos no contenida por Macri, lo cierto es que, en la percepción de la gente, se trató de un comportamiento irresponsable que buscó, sin éxito, atemorizar a la población, advirtiendo que, de confirmarse el triunfo de Fernández, la crisis económica sería peor.

Es importante analizar con detenimiento el proceso de conformación de las dos alianzas principales. A riesgo de sobresimplificar la complejidad inherente a un sistema de partidos locales, que exceden varias centenas, es posible afirmar que para las elecciones de 2019 se lograron articular dos grandes opciones, en las que se reflejaba el alto nivel de polarización entre kirchneristas y antikirchneristas, lo que en Argentina se conoce como “La Grieta”.¹⁴

El “Frente de Todos” fue la alianza encabezada por el Partido Justicialista, con Alberto Fernández para la presidencia y Cristina Fernández de Kirchner para la vicepresidencia. El Frente conjuntó a 20 partidos de filiación peronista, que formaron una coalición que resultó atractiva para el kirchnerismo. La coalición se fue tejiendo paulatinamente con diversos liderazgos lo-

¹⁴ En 2013, Jorge Lanata utilizó la expresión “La Grieta” para hacer referencia a la extrema polarización que prevalecía en Argentina y argumentó que era una división que trascendía la política y se había convertido en un fenómeno social y cultural de calado más profundo (Zunino y Russo, 2015).

cales desde febrero de 2018, dieciocho meses antes de la elección. Un factor de unidad importante fue impedir que Mauricio Macri lograra la reelección. Finalmente, cuando Cristina Kirchner anunció que competiría como vicepresidenta en las elecciones PASO en la fórmula que encabezaba Alberto Fernández (el 18 de mayo de 2019), la alianza quedó consolidada para poder registrarse ante la autoridad electoral un mes antes de la fecha límite para registrar las listas de precandidaturas y sus boletas (22 de junio).¹⁵

En la alianza “Juntos por el Cambio”, encabezada por Mauricio Macri, los tres principales partidos de la coalición fueron la Unión Cívica Radical (UCR), Propuesta Republicana y la Coalición Cívica ARI. No participaron en esta coalición todos los integrantes de la de 2015 que había logrado convocar algunas expresiones regionales del peronismo, y que en 2019 dieron su apoyo a Fernández. La alianza acabó de fraguarse el 11 de junio, y presentó a Mauricio Macri como candidato a la Presidencia y a Miguel Ángel Pichetto como vicepresidente. Se sumaron a ella nueve partidos.

Las otras alianzas que registraron sus listas para las PASO fueron “Consenso Federal”, que se registró el 12 de junio con Roberto Lavagna para presidente y Juan Manuel Urtubey para vicepresidente; “Frente de Izquierda y de los Trabajadores-Unidad”, con Nicolás del Caño y Romina de la Pla, también registrada el 12 de junio; “Frente Nos”, con Juan José Gómez Centurión para la Presidencia y Cynthia Hotton (evangelista) para la Presidencia; “Unite por la Libertad y la Dignidad” fundaron la coalición en marzo de 2019 y propusieron como candidatos a José Luis Espert y Luis Rosales, así como cuatro listas más que fueron eliminadas en la PASO por no haber alcanzado el 1.5% requerido para participar en las elecciones generales.

Las diez listas registradas para la Presidencia postularon a candidaturas únicas. Atendiendo a la estructura del sistema de partidos argentino, caracterizado por la debilidad de los partidos, las múltiples fuerzas locales predominantes sobre las posturas programáticas nacionales y la importancia de las figuras y personalidades alrededor de las cuales se articula la coalición, resulta casi indispensable que cada coalición se presente con candidaturas únicas a las elecciones primarias. Desde esta perspectiva, parece imposible que las PASO sirvan para democratizar la vida interna de los partidos; ello no quiere decir que hayan sido inútiles; desde luego, sirven para ordenar la oferta electoral y disminuir las opciones por las que hay que optar en las elecciones generales. Es posible afirmar que la reforma cumplió de manera parcial sus objetivos, pues se incrementó un poco el orden en el sistema de

¹⁵ En Argentina es responsabilidad de cada partido o coalición imprimir sus propias paletas electorales.

partidos, pero no se logró el propósito de que la ciudadanía participara de manera efectiva en la nominación de las candidaturas. Los logros limitados tuvieron también dos efectos negativos: abrieron un canal de corrupción a los partidos pequeños que incrementaron su financiamiento público al aprovecharse tramposamente de una prerrogativa de la ley e incrementaron el costo de los procesos electorales.

IV. MÉXICO: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, GARANTÍA DE EQUIDAD

1. *Antecedentes*

Una de las transformaciones más importantes del sistema electoral mexicano, concebido en su acepción más amplia, fue la creación de un sistema contencioso electoral con una autoridad jurisdiccional que pudiera dirimir las controversias presentadas en los procesos electorales, especialmente para que los partidos pudieran impugnar las decisiones de la autoridad electoral.¹⁶ En 1986, como parte de la justicia administrativa, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, dependiente del Poder Ejecutivo. Su estructura y sus decisiones resultaron insuficientes para garantizar la legalidad y la legitimidad del proceso electoral de 1988, por lo que en 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral, primer órgano propiamente jurisdiccional para controvertir las actuaciones de la autoridad electoral (Córdova Vianello, 2008; Orozco Henríquez, 2016 y 2019).

La reforma político-electoral de 1996 creó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), incorporado al Poder Judicial de la Federación, y adoptó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), que tiene como objetivo elevar a rango de ley los principios de constitucionalidad y legalidad de las resoluciones de la autoridad electoral (Nava, 2017: 519). Para suplir una deficiencia ancestral, la nueva Ley fue muy “generosa” en términos de quién puede impugnar y qué actos son impugnables.¹⁷

¹⁶ Antes de 1987, las decisiones de la Comisión Federal Electoral (CFE) que la oposición consideraba injustas, ilegales o imparciales, sólo se podían controvertir en primera instancia frente a la propia CFE, que era parte de la Secretaría de Gobernación, es decir, del Poder Ejecutivo, y estaba dominada por el partido hegemónico. En segunda instancia se podían recurrir en la Cámara de Diputados, órgano político no jurisdiccional, donde también tenía mayoría calificada el PRI.

¹⁷ Esta Ley ha permanecido sin reformas importantes desde 1996 hasta 2020 (sólo se adaptó cuando el Distrito Federal se convirtió en Ciudad de México, y en 2014, para ade-

Los jueces electorales han jugado un papel protagónico en la evolución del sistema electoral mexicano, ya que han interpretado, desde la primera composición hasta la fecha, sus facultades de manera muy amplia, que posteriormente ha generado reformas constitucionales y/o legales para adecuar la ley a la jurisprudencia innovadora de la Sala Superior. Con base en esto, es justo afirmar que el TEPJF es uno de los agentes activos responsables de la sobreregulación electoral mexicana (Fix-Fierro, 2005; Salazar, 2011; Nava, 2017; Orozco Henríquez, 2019).

La LGSMIME establece tanto los medios de impugnación como las posibles conductas impugnables. Los supuestos contemplados en la legislación de 2007 y 2014 van mucho más allá de la actuación de la autoridad electoral, pues entre otros posibles infractores están partidos y candidatos que pueden ser denunciados por sus militantes y contrincantes. Las faltas cometidas a la legislación electoral pueden ser faltas administrativas, delitos electorales o simplemente conductas no tipificadas como sancionables, pero que el denunciante considera pueden vulnerar algunos de los principios constitucionales del artículo 41.¹⁸ Lo cierto es que, ante una ley extremadamente generosa, por describirla de alguna manera, y un tribunal dispuesto a dar curso a cualquier denuncia por débil o descabellada que parezca, las denuncias e impugnaciones se han convertido en parte sustancial de la estrategia de campaña de todos los partidos y candidatos. Para atender este problema, la reforma electoral de 2014 estableció sanciones por la presentación de denuncias frívolas; sin embargo, éstas han resultado ineficientes para inhibir esta conducta de partidos y candidaturas, porque el propio Tribunal no ha hecho uso de esta herramienta jurídica.

En el contexto de perfeccionamiento de la justicia electoral se creó el procedimiento especial abreviado, antecedente jurisdiccional del procedimiento especial sancionador. Las elecciones de 2006 fueron las primeras elecciones presidenciales después de que en 2000 Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN),¹⁹ había vencido al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó por más de siete décadas. Los dos candidatos que

cuarla a la interpretación constitucional y convencional, el nuevo sistema de nulidades y el derecho a impugnar de las candidaturas independientes).

¹⁸ La estrategia de denunciar faltas no previamente tipificadas como tales ha resultado sumamente provechosa para los partidos políticos mexicanos; muchas de esas denuncias pudieron haber sido desechadas por frívolas, lo que sin duda hubiera ayudado a inhibir esta conducta; sin embargo, los jueces electorales mexicanos tienen la costumbre de admitir todo por el temor de que se les acuse de no cumplir con su deber.

¹⁹ Partido Acción Nacional, fundado en 1939, de derecha, e identificado con la Iglesia católica.

se disputaron la presidencia efectivamente fueron, por parte del PAN, Felipe Calderón Hinojosa y, por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD),²⁰ en coalición con el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia,²¹ Andrés Manuel López Obrador, quien había sido jefe de Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).²²

Al arranque del proceso electoral, las encuestas de opinión pública daban una clara preferencia al candidato de la Coalición “Por el Bien de Todos”, Andrés Manuel López Obrador; Felipe Calderón comenzó en un lejano segundo lugar. En el curso de la campaña, las preferencias electorales se fueron cerrando hasta revertirse el día de la elección.²³ Felipe Calderón obtuvo el 35.91% de la votación, mientras que Andrés Manuel López Obrador, el 35.29%. El resultado electoral fue el más cerrado en la historia democrática de México.

Las campañas electorales de 2005-2006 se distinguieron por ser particularmente agresivas, con un uso muy “eficiente” de las campañas negras o propaganda negativa por parte de todos los contendientes.²⁴ Abundaron los *spots* de denuncia que acusaban a los candidatos por haber sido malos gobernantes, por haber participado en actos de corrupción o simplemente por ineptitud. Frecuentemente, los partidos en su calidad de quejosos argumentaban que la propaganda electoral debería tener el único propósito de presentar las diferentes opciones políticas y sus respectivas plataformas y no denostar a las otras alternativas. De manera hábil, aunque falaz, arguyeron que debería considerarse un agravante de la falta que el financiamiento público fuera utilizado para hacer propaganda negativa. Lograron que los jueces consideraran que éste era un mal uso del dinero del pueblo.²⁵ En ese contex-

²⁰ Partido de la Revolución Democrática, fundado en 1989, partido que unificó diversos partidos y corrientes, identificado como de izquierda.

²¹ En julio de 2011, el Partido Convergencia cambió su nombre por el de Movimiento Ciudadano.

²² Tanto en la elección de 2006 como en la de 2012, la elección presidencial ha sido una competencia entre dos candidatos, donde el tercer lugar queda muy rezagado; en cambio, el Congreso quedó partido por tercios. En contraste, en 2018, Andrés Manuel López Obrador arrasó en la Presidencia, y Morena, en el Congreso de la Unión.

²³ En 2006 no estaban normados los debates presidenciales. Se organizó un primer debate entre candidatos presidenciales, al que Andrés Manuel López Obrador decidió no participar. Esta decisión fue un punto de inflexión en las preferencias electorales.

²⁴ La Constitución y el Cofipe prohibían la calumnia y la denigración, por considerarlas contrarias al espíritu democrático; en tal sentido, las campañas negras eran censurables y sancionadas.

²⁵ Hasta 2014 la Constitución prohibía la difamación y la calumnia; a partir de esa reforma electoral, sólo la calumnia.

to de crispación, se debe que entender la resolución del SUP-RAP-17/2006, que instituyó el procedimiento abreviado.

La coalición “Por el Bien de Todos” reclamó frente al TEPJF la negativa por parte del Consejo General de Instituto Federal Electoral (IFE) de no aprobar un acuerdo en contra de la “Alianza por México”, formada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que les ordenaba retirar dos promocionales porque violentaban disposiciones constitucionales y legales. En dichos promocionales se asociaba a Andrés Manuel López Obrador con dos funcionarios de su gobierno y un miembro de la Asamblea del Distrito Federal, vinculados con actos de corrupción. La parte actora consideraba que los anuncios y, sobre todo, la no decisión del IFE para retirar los anuncios del aire hacían “un daño irreparable al proceso electoral porque se afectaban los principios de equidad e igualdad y el voto libre”,²⁶ lo que requería de un remedio oportuno, ya que el procedimiento sancionador, único vigente en ese momento, tenía plazos muy largos, de tal manera que era muy probable que el IFE y el TEPJF resolvieran hasta que hubiera acabado el proceso electoral, cuando el daño al candidato estuviera hecho y cualquier resolución fuera irrelevante.²⁷

En esa tristemente célebre resolución, el TEPJF creó un procedimiento abreviado que no estaba contemplado en la ley; los jueces electorales se enfrentaron a la necesidad de decidir entre el derecho a la justicia y el principio de legalidad (Madrazo Lajous, 2011). En una ponderación, cuyo razonamiento, lamentablemente, no hicieron explícito en la sentencia, decidieron por el derecho a la justicia. El procedimiento especial abreviado creado en esa resolución se convirtió en el procedimiento especial sancionador en la reforma de 2007-2008.

En el conflicto poselectoral de 2006, cuando el candidato en el segundo lugar sostuvo que la autoridad electoral había sido parcial en favor del partido en el poder,²⁸ la nimia diferencia entre el primer y el segundo lugar

²⁶ Una de las grandes contradicciones de las reformas electorales mexicanas es, por un lado, garantizar todas las condiciones económicas y materiales para que todos los partidos puedan tener acceso a radio y televisión y hacer propaganda y, al mismo tiempo, considerar que la propaganda de los partidos atenta contra el voto libre.

²⁷ Tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional consideraron ilegal o ilegítimo (por contravenir principios constitucionales) hacer propaganda que pudiera lastimar la imagen de un candidato. Las previsiones del sistema electoral mexicano prohibían que en la propaganda se incluyeran pronunciamientos de difamación o calumnia, lo que en realidad era, y continúa siendo, una medida de autoprotección que se dieron los partidos a sí mismos que, desde la perspectiva de algunos autores, no sólo atenta contra la libertad de expresión, sino que disminuye la utilidad de las campañas políticas (Temkin y Salazar, 2010).

²⁸ Contribuyó al clima de crispación el que los consejeros electorales que habían sido renovados en su totalidad en 2003 sólo fueron aprobados por el PRI y el PAN. Tanto en 1990

sirvió para reinstalar el discurso del fraude, a pesar de que éste nunca pudo demostrarse a cabalidad.²⁹ Al victimizarse, el PRD tuvo una posición privilegiada para exigir una nueva reforma electoral. Se hicieron importantes reformas constitucionales en 2007 y legales en 2008; se derogó el Cofipe de 1990 (múltiples veces reformado) para dar lugar a un código nuevo, aunque con el mismo nombre. Una de las principales adiciones al derecho electoral mexicano fue la creación de lo que a la postre se conoce como el “modelo de comunicación política”, que incluye como piedra angular al proceso especial sancionador (PES), pero no se agota en él.

El modelo de comunicación política garantiza el acceso gratuito a los partidos y candidatos a la radio y la televisión a través de los tiempos del Estado;³⁰ éstos son obligatorios tanto para los medios privados como para los públicos. Al mismo tiempo, se prohibió a cualquier persona física o moral comprar tiempo aire para hacer propaganda política o electoral, y se formalizó la facultad de las autoridades administrativa y jurisdiccional para juzgar el contenido de las campañas políticas y electorales en cualquiera de sus formas. Las autoridades electorales pueden revisar, a petición de cualquiera,³¹ los contenidos de los *spots*, los escritos de prensa, e inclusive hasta lo dicho por cualquier candidato en un mitin político.

como en 1994 y 1997, el nombramiento de los consejeros magistrados, ciudadanos y electorales, respectivamente, habían sido con el apoyo de las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD), pero en un momento de gran tensión en la negociación de 2003 el PRD se había levantado de la mesa de negociación como parte de su estrategia de presión, lo que provocó que cuando quiso volverse a sentar a la mesa ya fuera demasiado tarde y que no se tomaran en cuenta sus propuestas para consejeros. Esto jugaría en contra del IFE y de la confianza ganada en procesos previos.

²⁹ Lamentablemente, no hay una distinción conceptual clara entre fraude y malas prácticas. En este trabajo se considera que un fraude electoral debería definirse por la complicidad sistemática de las autoridades a favor de una fuerza política, usualmente la fuerza que está en el poder, llamada en la literatura anglosajona el *incumbent*. Malas prácticas deberían ser entendidas como acciones de deslealtad democrática que cometen partidos y candidatos, aprovechando ciertos espacios de indefinición de la legislación. El exceso de reformas latinoamericanas podría servir para demostrar empíricamente que mientras no haya un compromiso de los actores con la democracia, no disminuirán las malas prácticas de éstos. En México ha habido un uso consciente y fraudulento de las acusaciones de fraude para llevar los descabros electorales a tribunales.

³⁰ Los tiempos de Estado son obligaciones de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión para transmitir los mensajes que decidan las diversas entidades del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos constitucionalmente autónomos). Su fundamento está en la Ley Federal de Radio y Televisión (Navarro, 2019).

³¹ Para paliar la reducción a la libertad de expresión que conlleva el modelo de comunicación política, las autoridades no actúan de oficio, sino que debe mediar una queja, que puede ser interpuesta por cualquier persona; con el fin de no caer en “censura previa”, hay que esperar a que el *spot* sea transmitido en radio y televisión por lo menos una vez.

2. *Objetivos de la reforma*

La reforma político-electoral de 2007-2008 fue muy amplia, por lo que, para efectos de este trabajo, sólo se enuncian los principales objetivos de ésta, con el fin de analizar posteriormente y de manera particular los objetivos de la creación del procedimiento especial sancionador. En términos generales, la reforma pretendía mejorar la calidad de la contienda; por ello se buscó perfeccionar el concepto de equidad, que se amplió a cuestiones subjetivas, que rebasaron con mucho tanto el acceso al financiamiento público como las reglas de fiscalización de los recursos públicos y privados y el acceso garantizado a los medios de comunicación.

El objetivo de la regulación dejó de constreñirse a asegurar que los partidos pudieran competir en “una cancha pareja” medida por la competitividad del sistema electoral, para tratar de asegurar que en ningún momento los partidos se hicieran de “ventajas indebidas”.³² Se responsabilizó a las autoridades electorales de vigilar y censurar el discurso político y la propaganda electoral, a fin de que no hubiera abusos de partidos ni de candidatos. Con el objetivo de disminuir el número de partidos políticos, se incrementó el umbral de votación y se cambiaron las reglas para votar por las coaliciones. Por último, pero no por ello menos importante, el Constituyente Permanente buscó acotar las facultades de interpretación del TEPJF en dos materias específicas: la nulidad de las elecciones y la creación de nuevas normas a través de la jurisprudencia (Córdova Vianello, 2008).

El modelo de comunicación política tiene su fundamento en tres prohibiciones constitucionales: 1) ninguna persona física o moral puede contratar propaganda electoral (CPEUM, artículo 41, base III, apartado C, 2014); 2) no se pueden realizar expresiones que calumnien a las personas o denigren a las instituciones (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, 2014), y 3) durante las campañas electorales no se puede transmitir la propaganda gubernamental (CPEUM, artículo 134, párrafo octavo, 2014; Gilas, 2016: 19).

De la lectura de las tres premisas anteriores es posible concluir, sin exageraciones, que la reforma de 2007-2008 se distinguió por imponer restricciones a la comunicación política de partidos y candidatos y generar un sistema complejo de sanciones, donde las autoridades administrativas encargadas de organizar las elecciones adquirieron un papel de sancionadores de la legalidad y legitimidad de cada palabra dicha por cualquier actor político en cual-

³² Muchas denuncias y sentencias hablan de este concepto de “ventajas indebidas” cuando no se refieren a una falta previamente tipificada, se vincula con los abstractos principios constitucionales del artículo 41.

quier medio y en cualquier momento. Cualquier conducta ilegal relacionada con estas tres prohibiciones se procesa a través del entonces creado procedimiento especial sancionador. El abanico de sanciones se ha incrementado constantemente, gracias a la combinación de dos factores: la imaginación de los denunciantes y la disposición del TEPJF (en todas sus composiciones de 1996 hasta la fecha) de admitir todas las quejas como válidas. Cuando la parte acusadora y/o las autoridades administrativas y jurisdiccionales no encuentran una sanción tipificada en la ley, recurren a la calificación de la ilegitimidad de la conducta del denunciado. Es relativamente sencillo argumentar que un dicho o hecho viola, de manera genérica, alguno de los principios constitucionales.

Cuando el legislador incluyó en la legislación el nuevo procedimiento especial sancionador, validó la argumentación de la Sala Superior plasmada en el SUP-RAP-17/2007, al considerar necesario que las autoridades electorales contaran con una herramienta que no sólo sancionara las faltas *ex post*, sino que tuvieran la posibilidad de “prevenir y corregir” la conducta de partidos y candidatos de manera oportuna, para salvaguardar la integridad del proceso electoral mientras está en curso. Para ello, era necesario incluir en el nuevo Cofipe un procedimiento sumario:

Este criterio de la Sala Superior del TEPJF fue considerado por el legislador federal en la reforma electoral constitucional y legal de 2007 y 2008, debido a que el Cofipe, en el libro séptimo, título primero, capítulo cuarto, en los artículos 367 al 371, estableció el procedimiento especial sancionador, cuya finalidad es determinar de manera expedita la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Cofipe; se violen disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, y por irregularidades e incumplimientos sobre las prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión (García Figueroa, 2011: 14).

En la exposición de motivos de la reforma, el Constituyente Permanente mostró una cierta ambivalencia frente a la actuación de la Sala Superior. No escatimó palabras para expresar su molestia, por lo que llamó una “invasión de facultades” del Poder Judicial, ya que se había constituido en legislador al dictar todos los pormenores que debería tener el procedimiento abreviado creado en la sentencia SUP-RAP-17/2006. Sin embargo, más adelante, en la misma exposición de motivos, las y los legisladores validaron la actuación del Tribunal al ampliar las reglas electorales:

Desde su promulgación en 1990, el Cofipe —hasta ahora vigente— ha carecido de normas que regulen con la debida suficiencia los procedimientos para sancionar a los sujetos que incurren en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. La ausencia ha sido suplida, parcialmente, por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por reglamentos administrativos aprobados por el Consejo General del IFE. La experiencia comprueba un efecto negativo por partida doble: por un lado, tanto el Tribunal como el Consejo General han venido actuando para suplir la deficiencia del Congreso, asumiendo de facto facultades reservadas al Poder Legislativo de la Unión; por el otro, se ha propiciado y extendido la comisión de conductas expresamente prohibidas en la ley, quedando impunes quienes en ellas incurren, debido a la ausencia de sanciones en el Cofipe u otras leyes (García Figueroa, 2011: 14).

A partir de la reforma en comento se establecieron dos tipos de procedimientos sancionadores: *a)* el procedimiento ordinario, pensado para que la autoridad electoral conozca de cualquier infracción electoral que no suponga un riesgo para equidad de la contienda, tiene tiempos muy largos que le permiten a la autoridad electoral sustanciar los procesos con amplias investigaciones; entre la presentación de éste y su resolución por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) pueden pasar hasta 70 días de acuerdo con los tiempos legales; *b)* el procedimiento especial, por el contrario, es de carácter sumario, pues busca detener “de inmediato” cualquier irregularidad que ocurra en el proceso electoral y pueda afectar la equidad de la contienda, por lo que de acuerdo con el diseño legal de 2007-2008 debería desahogarse en un máximo de cinco días³³ (con el rediseño del PES en 2014 se incrementó a seis días) (Espinosa Sillis, 2017: 579-581).³⁴

Los sujetos sancionables se extendieron a prácticamente cualquier persona física o moral. De acuerdo con Espinosa (2017), éstos son los partidos políticos; las agrupaciones políticas nacionales; cualquier ciudadano(a); personas físicas o morales; observadores electorales; autoridades y/o servidores públicos; notarios públicos; extranjeros; concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión; organizaciones sindicales, laborales, patronales o cual-

³³ Los plazos están establecidos en horas, lo que supone una presión adicional, ya que en el periodo del proceso electoral la ley mexicana establece que todos los días y todas las horas son hábiles.

³⁴ En la realidad, el cumplimiento de los plazos en seis días son la excepción y no la regla; a pesar de que la Ley establece que el quejoso debe aportar todas las pruebas, la autoridad de cualquier manera abre investigaciones que en ocasiones consumen los mismos plazos de los procesos ordinarios. Es frecuente que la resolución definitiva se tome meses después de concluido el proceso electoral. Esto, por supuesto, permite cuestionar la pertinencia y eficacia del propio PES.

quier otra agrupación; ministros de culto y asociaciones religiosas. Prácticamente, cualquier persona física o moral es un infractor electoral en potencia.

De acuerdo con la reforma de 2007, el PES se resolvía completamente dentro del entonces IFE. El proceso involucraba la actuación de la Secretaría Ejecutiva y el Consejo General, mientras que la Comisión de Quejas sólo intervenía cuando la parte actora solicitaba medidas cautelares (lo cual sucedía casi siempre). Con la reforma de 2014, la sustanciación del PES corresponde al INE, y la resolución, a la Sala Regional Especializada del TEPJF, creada exclusivamente con este propósito. Las medidas cautelares quedaron a cargo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE. A partir de la reforma de 2014 es plausible que sobre la misma situación haya hasta tres interpretaciones legales y criterios distintos, emitidos por tres cuerpos colegiados diferentes: primero, la Comisión de Quejas y Denuncias, que resuelve sobre las medidas cautelares para sacar un *spot* del aire; segundo, la Sala Especializada, que resuelve el fondo del asunto, y tercero, ante una posible impugnación del quejoso o del acusado, la Sala Superior tiene la última palabra (Espinosa Sillis, 2017: 582).

3. *Efectos de la reforma*

La creación del procedimiento especial sancionador tuvo por lo menos tres consecuencias importantes en el sistema electoral mexicano. En primer lugar, generó el incremento en la litigiosidad en los procesos electorales, ya que los partidos y los candidatos los han incorporado como parte esencial de sus estrategias de campaña. Esto ha propiciado una fuerte inseguridad jurídica, porque el catálogo de sanciones puede expandirse indefinidamente gracias a la imaginación de los partidos y las amplias facultades de interpretación de los magistrados electorales.

En segundo lugar, se dio la necesidad de incrementar los recursos humanos, tecnológicos y financieros tanto en el INE como en el TEPJF. Para poder administrar los tiempos del Estado se creó en el seno del INE el Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) con las siguientes funciones:

- 1) Producir las pautas de transmisión conforme a los criterios de equidad establecidos en la Constitución y notificarlas a las emisoras de radio y canales de televisión de todo el país, que están legalmente obligadas a cumplirlas.

- 2) Recibir y calificar la calidad técnica de los materiales que los partidos políticos y las autoridades electorales han decidido difundir en el espacio radioeléctrico.
- 3) Enviar los promocionales a los miles de concesionarios y permisionarios de todo el país.
- 4) Detectar la transmisión de promocionales en las señales radiodifundidas.
- 5) Grabar los promocionales transmitidos en radio y televisión.
- 6) Archivar en medios electrónicos toda la información grabada para tener testigos históricos de los cumplimientos o incumplimientos.
- 7) Generar reportes de las transmisiones de los promocionales pautados por el IFE (IFE, s/f).

Para desahogar las quejas en materia de comunicación política, en la reforma electoral de 2014 se creó una nueva sala del TEPJF, la llamada Sala Regional Especializada. Se trata de una sala permanente que requiere de presupuesto anual, aun cuando no sea año electoral (y que resuelve impugnaciones sobre el contenido de los mensajes políticos y electorales incluso fuera de los procesos electorales).

En tercer lugar, se introdujeron importantes restricciones a la libertad de expresión, al facultar a las autoridades a emitir un juicio sobre todos y cada uno de los *spots*, así como de todo lo dicho por los candidatos y los partidos. En este punto vale la pena destacar el espíritu (auto)proteccionista de los partidos políticos, al considerar que la crítica de la oposición es contraria al espíritu democrático y debe ser punible. Más que elevar el nivel del discurso en las campañas electorales, se busca evitar el perjuicio que pueda causarles las críticas de los opositores. Con la reforma crearon una suerte de pacto de *omertá*, del que todos podrían salir beneficiados.

A partir de la positivización del procedimiento especial sancionador (2007) se dio a los partidos y candidatos la señal inequívoca de que podrían inventar faltas cada vez que se sintieran incómodos con la propaganda de sus opositores. Ante la ausencia de una sanción específica, el quejoso siempre estará en la posibilidad de argumentar que el dicho de una candidatura y/o la imagen de un *spot* violenta alguno de los principios constitucionales que, precisamente, por ser principios, son muy amplios, y siempre están sujetos a interpretación. Cuando no han podido argumentar con éxito la ilegalidad de alguna conducta de los contrincantes, argumentan que ésta es ilegítima, y queda a la discrecionalidad de las y los jueces determinar si es necesario o no sancionar la conducta denunciada. Por su parte, las personas juzgadas saben que el catálogo de faltas siempre podrá ser ampliado a través de inter-

pretaciones garantistas —o falsamente garantistas—, como muchos críticos han argumentado.³⁵

La ampliación tan exagerada de sanciones y de los sujetos sancionables ha derivado en una situación paradójica, donde el INE y el TEPJF carecen de la autoridad sobre muchos de los sujetos imputables. Esto lleva a la paradoja de que los puede señalar como culpables, pero no tiene facultades sobre ellos para imponerles sanciones, lo que a la postre genera la sensación de incapacidad de la autoridad para conducir los procesos electorales con integridad.

En algunos casos (notarios públicos, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas) ni siquiera puede llevar a cabo la investigación de los hechos pues adolece de la posibilidad de concluir dichas investigaciones. Por ello, la función de la autoridad administrativa electoral, en estos casos, se limita a integrar un expediente y mandarlo a la Secretaría de Gobernación para que determine si inicia o no un procedimiento de responsabilidad (Espinosa Sillis, 2017: 580).

Ésta es una de las muchas razones por las que las autoridades electorales han sido acusadas por los partidos políticos y la opinión pública de ineficientes e ineficaces en la implementación de la reforma, lo que ha incidido en su deslegitimación.

V. CONCLUSIONES

A primera vista, pudiera parecer que la reforma electoral argentina que creó las PASO y la mexicana que instauró el PES no tienen nada en común. Sin embargo, al analizar las falencias de ambas y sus consecuencias no deseadas es posible encontrar en ellas los límites al reformismo electoral de la región. La introducción forzosa de las elecciones primarias en Argentina no sirvió para incrementar la participación política de la ciudadanía en el proceso de selección de candidaturas, puesto que, a riesgo de simplificar, la conformación estructural del sistema de partidos obliga a formar alianzas previas al día de las elecciones primarias. Las diversas fuerzas políticas han encontrado que ésta es la única manera de competir con propuestas fuertes, capaces de ganar la elección presidencial. Se promocionó la reforma de las PASO con el argumento de que el efecto de las primarias sería elevar la calidad de la democracia

³⁵ Muchos textos se han escrito para criticar esta ambición (falsamente) garantista de los jueces electorales; entre ellos destaco sólo dos: *Garantismo espurio* (2011), de Pedro Salazar, y *La (in)justicia electoral* (2018), coordinado por Hugo Concha Cantú y Saúl López.

argentina. La eficacia de la reforma ha sido puesta en duda, porque los candidatos presidenciales provienen de pactos entre las elites de los partidos, y la ciudadanía tiene poco qué decir.

Sobre la creación del procedimiento especial sancionador se dijo que serviría para mejorar la calidad de las campañas electorales y propiciaría una contienda más civilizada entre los partidos políticos. En lugar de conseguir estos objetivos, el PES ha servido para la hiperjudicialización de los procesos electorales, mientras que la ampliación del catálogo de sanciones a contenido de los jueces y la percepción de que tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional son incapaces cuando no imparciales.

El reformismo latinoamericano parte de la falsa premisa de que el perfeccionamiento de los procesos electorales puede perpetuarse *ad infinitum*, y que las reformas siempre tendrán consecuencias positivas. Sin embargo, la complejidad que se ha añadido a sus sistemas electorales ha generado consecuencias negativas que difícilmente los legisladores toman en cuenta. La implementación de las reformas exige importantes recursos económicos y humanos. El encarecimiento de los sistemas electorales propicia su deslegitimación y disminuye la afección de la ciudadanía por la democracia.

Tanto la creación de las PASO como la del PES abrieron nuevas oportunidades a partidos y candidatos para hacer trampas a la ley. En Argentina no faltaron los partidos pequeños que incrementaron artificialmente su acceso al financiamiento público al que tenían derecho por la concesión de la autoridad de financiar la impresión de boletas. En México, el PES, lejos de elevar el debate democrático, se ha convertido en una herramienta sumamente eficaz para paralizar la comunicación política y disminuir de manera drástica la libertad de expresión.

Las democracias para funcionar requieren de demócratas. Levitsky y Ziblitz (2018) señalan que para asegurar la supervivencia de las democracias es indispensable que los jugadores (partidos y candidaturas) se abstengan de sabotear el juego democrático a través de jugadas de rudeza innecesaria y falta de compromiso con el *fair play*. Hay una serie de reglas y conductas de cortesía (lo que en inglés se llama *forbearance*) que no pueden ni deben ser parte del derecho positivo; éstas forman parte de la actitud personal y colectiva de los contendientes y resultan indispensables en una democracia consolidada o que aspira a consolidarse.

Estas conductas de cortesía se convierten en el factor decisivo para que las democracias, nuevas o de viejo cuño, puedan sobrevivir las crisis a las que inevitablemente habrán de enfrentarse. Tarde o temprano, los países de la región aprenderán que las reformas electorales son una buena herramienta de democratización, e inclusive una válvula de escape que se puede

usar legítimamente para enfrentar una crisis política, pero que tienen alcances muy limitados en aquellas sociedades donde los demócratas escasean.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA, 2009, “Ley 26.571. Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, en *Boletín Oficial de la República Argentina*, 14 de diciembre, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=161453> (fecha de consulta: 2 de abril de 2021).
- BOBBIO, Norberto, 1986, *El futuro de la democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo, 2005, *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, PENT-Prometeo.
- CONCHA, Hugo y LÓPEZ NORIEGA, Saúl (coords.), 2016, *La (in)justicia electoral a examen*, Ciudad de México, Centro de Docencia e Investigación Económicas-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, 2008, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, Ciudad de México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo, 2004, “The Quality of Democracy: An Overview”, *Journal of Democracy*, vol. 15 (4).
- ESPINOSA SILLIS, Arturo, 2017, “Quejas y sanciones en el sistema electoral mexicano (2000-2016)”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saúl (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- FERNÁNDEZ, Elías Manuel, 2016, “La evolución del sistema de partidos argentino. Análisis de los procesos de fragmentación y desnacionalización de la competencia partidaria (1983-2011)”, *Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. 3 (5).
- FIX-FIERRO, Héctor, 2005, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- FREIDENBERG, Flavia, 2019, “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (comps.), *De-*

- recho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional Electoral-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “Las reformas electorales en América Latina 1978-2015”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- 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.
- GALLO, Adriana, 2017, “Internas abiertas y buen funcionamiento partidario. Los casos actuales de Argentina y Uruguay”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXV (72).
- GARCÍA FIGUEROA, Héctor Daniel, 2011, “Nota introductoria”, en MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GILAS, Karolina, 2016, *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GUILLÉN, Diana, MONSIVÁIS, Alejandro y TEJERA GAONA, Héctor (coords.), 2019, *México 2012-2018. ¿Erosión de la democracia?*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Mora-Juan Pablos Editor.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, s/f, *El Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE)*, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/MonitoreoMedios-SIATE/SIATE.pdf> (fecha de consulta: 2 de abril de 2021).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2019, *La administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para fines electorales*, Instituto Nacional Electoral, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/05/La_Administracion_Tiempos_Estado.pdf (fecha de consulta: 2 de abril de 2021).
- LATINOBARÓMETRO, 2018, *Informe 2018*, disponible en: <https://www.google.com/search?q=latinobar%C3%B3metro+2018&aq=chrome.1.69i57j0l7.7962j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (fecha de consulta: 15 de junio de 2020).
- LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, 2018, *How Democracies Die?*, Nueva York, Crown.

- MADRAZO LAJOUS, Alejandro, 2011, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- MARVÁN LABORDE, María, 2020, “Tensiones democráticas entre la libertad de expresión y la equidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 82 (4) (octubre-diciembre).
- MARVÁN LABORDE, María, 2017, “La equidad del sistema electoral mexicano. Realidad posible y aspiraciones absurdas”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saúl (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- MÉXICO, 2021, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados.
- MÉXICO, 2014, Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, Cámara de Diputados.
- MÉXICO, 2008, Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, Cámara de Diputados.
- MÉXICO, 1996, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Cámara de Diputados.
- NAVA, Salvador, 2017, “La evolución de la justicia electoral en México (1996-2016)”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Saúl (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- NAVARRO, Fabiola, 2019, *Problemas, tensiones y desafíos de la propaganda gubernamental. Un estudio de los años 2000 a 2018* (tesis doctoral), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- NORRIS, Pippa, 2011, “Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model”, *West European Politics*, vol. 34 (3).
- O’DONNELL, Guillermo, 1996, “Illusions About Consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7 (2).
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 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.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2019, “El contencioso electoral/la calificación electoral”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional Electoral-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2016, “Comentario al artículo 99”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Ciudad de México, Cámara de Diputados-Senado de la República-SCJN-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-CNDH-M. A. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- POMARES, Julia, SCHERLIS, Gerardo y PAGE, María, 2012, *La reforma después de la reforma. Hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente. Informe de monitoreo y evaluación*, Buenos Aires, CIPPEC-Friedrich Ebert Stiftung.
- RAWLS, John, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, 2016, “Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, 2011, *Garantismo espurio*, Ciudad de México, Fontamara.
- SCHERLIS, Gerardo, 2017, “Esperamos que esta sea la última elección con boletas múltiples partidarias”, Entrevista con Javier Tejerizo, 17 de julio, Elecciones Argentinas, disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/observatorio_de_re07_ok.pdf.
- TEMKIN, Benjamín y SALAZAR, Rodrigo, 2010, *Libertad de expresión y campañas negativas*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TEPJF, 2019, *Informe de labores de la Sala Regional Especializada 2018-2019*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/90069d58d1f9b14.pdf> (fecha de consulta: 2 de abril de 2021).
- TULLIO, Alejandro, 2016, “Fundamentos, alcances y efectos de la reforma argentina al sistema de selección de candidaturas nacionales en la Ley de Reforma Política de 2009”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *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.
- ZUNINO, Edi y RUSSO, Carlos, 2015, *Cerrar la grieta. Ideas urgentes para el reencuentro de los argentinos*, Buenos Aires, Sudamericana.

CAPÍTULO CUARTO

LAS CONSULTAS POPULARES EN MANOS DE LAS PRESIDENCIAS EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las consultas populares, ¿una forma de fortalecer a la ciudadanía?* III. *Regulación jurídica de las consultas populares en manos de las presidencias.* IV. *Los hallazgos de la comparación.* V. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN¹

Las consultas populares son la institución de democracia directa más común y utilizada en América Latina. Dicha figura está reconocida en prácticamente toda la región ([#ObservatorioReformas](#), 1977-2022). En principio, la expresión “consulta popular” puede ser entendida como una denominación amplia que admite dos modalidades: el referéndum y el plebiscito. Desde esa perspectiva, la primera es el género, y los segundos, dos subtipos o especies. Teóricamente, el referendo ha sido considerado como un mecanismo activado por la ciudadanía o sus representantes en sede legislativa, con el fin de aprobar

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [[#ObservatorioReformas](#)], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el marco del 2o. Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020. La autora agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del [#ObservatorioReformas](#).

o rechazar leyes o cambios normativos, sean legales o constitucionales; por su parte, el plebiscito es un instrumento promovido por el Poder Ejecutivo, con el fin de que la ciudadanía se pronuncie (a favor o en contra) respecto de un acto de gobierno, ya sea una política pública determinada o una medida gubernamental.

A partir de esa caracterización, la diferencia entre uno y otro residiría en el origen y la cuestión propuesta: los referendos son activados directamente por la ciudadanía o mediante sus representantes populares, y versan sobre propuestas normativas. Por otro lado, los plebiscitos son iniciados por el órgano ejecutivo y tratan sobre determinaciones gubernamentales que pueden o no generar un marco normativo (Biscaretti di Ruffia, 1982: 422-425; García Pelayo, 1984: 183-184; Santos Olivo, 2010: 489 y ss.). Sin embargo, dicha distinción doctrinal no encuentra reafirmación en los ordenamientos jurídicos de los países latinoamericanos. De una revisión comparada de los textos constitucionales resulta, por el contrario, que los términos “consulta”, “referéndum” y “plebiscito” son tratados como sinónimos o nociones intercambiables, inclinación que también es admitida en la literatura (Lissidini *et al.*, 2008: 13-62; Lissidini, 2011: 11-40; Zovatto, 2019; Tuesta Soldevilla y Welp, 2020: 9-21). En este trabajo empleo el término “consulta popular” con este último sentido genérico.

Uno de los criterios de distinción con mayor aceptación en el lenguaje académico consiste en el origen de la iniciativa. De acuerdo con esta perspectiva, los mecanismos participativos son clasificados en dos grandes bloques: “desde arriba”, cuando son impulsados por los órganos legislativos o ejecutivos, y “desde abajo”, cuando son promovidos por la ciudadanía. En Uruguay —que destaca por una larga y rica tradición participativa—, las consultas populares sólo pueden ser promovidas por el electorado, en contraste con Argentina, Brasil, Chile y Guatemala, donde las consultas sólo pueden ser activadas por el Congreso o el Poder Ejecutivo (Welp, 2014; Porrás y Ramírez, 2015). No obstante, en la mayoría de los casos se admiten las tres posibilidades, esto es, pueden ser impulsadas por los ejecutivos, los legislativos y/o la ciudadanía: Bolivia, Costa Rica, Colombia, Honduras, Ecuador, México y Venezuela.²

En oposición al pasado autoritario de la región, en el que las consultas fueron mayoritariamente iniciadas por el Poder Ejecutivo y con regulaciones *ad hoc*, desde la década de 1990 se ha optado por incorporar y regular las consultas populares desde los propios textos constitucionales y normas genera-

² A lo que habría que agregar aquellos casos donde no se especifica quién puede iniciar las consultas, como en El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Dominicana.

les, ampliando las posibilidades de participación ciudadana. A principios de siglo XXI, se unirían a dicha tendencia Costa Rica (2002), Bolivia (2004) y Honduras (2003) mediante sendas reformas constitucionales. República Dominicana (2010) y México (2012) han sido los últimos países en adoptarlas.

Sin embargo, los avances normativos de las últimas dos décadas no han impedido que en algunas ocasiones las propias presidencias se arroguen a sí mismas, mediante decretos presidenciales, la facultad de colmar los huecos desatendidos por los legisladores o, incluso, de crear los supuestos normativos y reglas procesales aplicables a las consultas populares. En el periodo 1999-2019, ejemplos de lo anterior son los referendos constituyentes convocados por decreto ejecutivo de los mandatarios Hugo Chávez (1999) y Rafael Correa (2007), que darían origen a las normas fundamentales hoy vigentes en Venezuela y Ecuador, respectivamente.³

TABLA I. REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES EN AMÉRICA LATINA (1967-2019)

| <i>País</i> | <i>Legislación</i> |
|-------------|---|
| Argentina | Constitución 1994, Ley 24.747 (1996), Ley 25.432 (2001). |
| Bolivia | Reforma constitucional 2004, Constitución 2009, Ley 26 (2010). |
| Brasil | Constitución 1988, Ley 9709 (1998). |
| Chile | Constitución 1980, Ley 21200 (2019). |
| Colombia | Constitución 1991, Ley 134 (1994), Ley 1757 (2015). |
| Costa Rica | Reforma constitucional 2002, Ley 8492 (2006). |
| Ecuador | Constitución 1979, Constitución 1998, Constitución 2008, Código Electoral 2009, Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010. |
| El Salvador | Constitución 1983. |
| Guatemala | Constitución 1985, Reforma constitucional 1993. |
| Honduras | Reforma constitucional 2003, Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana 2013. |
| México | Reforma constitucional 2012, Ley Federal de Consulta Popular 2014, Reforma constitucional 2019. |
| Nicaragua | Constitución 1987, Constitución 1995. |

³ Sobre el tema existe una amplia literatura, como los textos de Brewer Carías (2009: 477-517); Salgado (2009: 263-284); Gutiérrez y Acuña (2012: 7-28).

| <i>País</i> | <i>Legislación</i> |
|----------------------|---|
| Panamá | Constitución 1972, Reforma constitucional 2004. |
| Paraguay | Constitución 1992, Código Electoral 1996. |
| Perú | Constitución 1994, Ley 26300 (1994). |
| República Dominicana | Constitución 2010. |
| Uruguay | Constitución 1967. |
| Venezuela | Constitución 1999. |

FUENTE: Constituciones y legislaciones de los países a partir de #ObservatorioReformas.

En lo que va del siglo XXI, países como Panamá (2004) y República Dominicana (2010) han reconocido constitucionalmente dichas figuras, pero no han especificado los requisitos para su activación. Venezuela (1999) se ha limitado a establecer las reglas básicas de operación de las consultas en la carta constitucional, mientras que otros países han emitido, además, normas secundarias, con el fin de reglamentarlas: Argentina (2001), Bolivia (2010), Chile (2019), Colombia (2015), Costa Rica (2006), Ecuador (2009 y 2011), Honduras (2013) y México (2014).

Los países latinoamericanos han adoptado disímiles reglas, requisitos y modalidades. La pluralidad terminológica y las divergencias legales, además de generar confusiones, dificultan la realización de ejercicios comparados y la comprensión general de este tema. Una mayor regulación no quiere decir necesariamente mejor regulación. No siempre la celebración de las consultas está acompañada de una legislación que establezca con claridad las reglas de procedimiento, los límites y alcances de los ejercicios participativos. Esta situación deja un margen amplio de discrecionalidad en manos de las autoridades estatales al momento de su ejecución, creando incerteza entre los actores que intervienen en la activación de la consulta y la ciudadanía en general (Tuesta Soldevilla y Welp, 2020: 13).

Algunas veces han sido los órganos encargados de organizar y ejecutar las elecciones los encomendados de llenar las lagunas legales, ya sea mediante resoluciones administrativas, decisiones jurisdiccionales o reglamentos especializados. Éste es el caso del referéndum impulsado por el presidente Óscar Arias Sánchez, en 2007, con el fin de ratificar un tratado de carácter comercial.⁴ En ese entonces, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) emi-

⁴ Me refiero al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC), 2007.

tió el reglamento de la Ley del referéndum,⁵ aprobada un año antes por la Asamblea Legislativa (Raventós, 2014: 173). Como se muestra más adelante, las magistraturas ejercen un papel relevante en la definición e interpretación de las formalidades que deben cumplir las consultas populares.

El diseño normativo, es decir, la manera en que están reguladas las consultas populares, desde los propios textos constitucionales y las normas generales, condiciona el funcionamiento de tales mecanismos y, también, los efectos que pueden suscitar en los ordenamientos jurídicos de los países que las adoptan. Las consultas populares pueden generar incentivos para promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero al mismo tiempo fomentar la concentración de poder a favor del gobierno.

II. LAS CONSULTAS POPULARES, ¿UNA FORMA DE FORTALECER A LA CIUDADANÍA?

A pesar de ser consideradas formas de empoderamiento ciudadano, en las últimas décadas la mayoría de las consultas populares, a nivel nacional, han sido activadas desde arriba por los poderes públicos. En el periodo que va de 1999 a 2019, las presidencias han tenido un papel prominente en la promoción de las consultas, referendos y plebiscitos en al menos doce ocasiones y en seis países distintos: Bolivia (2004 y 2008), Colombia (2003 y 2016), Costa Rica (2007), Ecuador (2006, 2007, 2011 y 2018), Perú (2018) y Venezuela (1999 y 2007).⁶ Frente a esos casos resulta difícil afirmar que la aplicación de las consultas populares a nivel nacional ofrezca mayor protagonismo a la ciudadanía, ya que ésta ha desempeñado más bien un papel de control y freno antes que de creación e innovación (Zovatto, 2019: 208).

Una de las razones que podría explicar la centralidad de los poderes ejecutivos en la activación de las consultas se encuentra en los propios diseños institucionales de dichas figuras. En principio, la puesta en marcha de estos mecanismos por parte de los ejecutivos encuentra menos dificultades que su activación por decisión de las asambleas o la ciudadanía. Estas últimas exigen siempre la conjunción de un número relevante de voluntades, la actualización de determinadas condiciones y el cumplimiento de otros tantos requisitos legales.

⁵ TSE, Reglamento para los Procesos de Referéndum (2007).

⁶ Hago referencia a las consultas, referendos o plebiscitos, a escala nacional, promovidos formalmente por las presidencias, de conformidad con la normativa vigente o creada para tal efecto. No se incluyen aquí las iniciativas cuya autoría intelectual sea atribuida a los ejecutivos, pero que hayan sido impulsadas por otros actores políticos afines al gobierno.

Al mismo tiempo que las Constituciones han ido poniendo en manos de la ciudadanía más y nuevas formas de participación política, han hecho lo mismo con el Poder Ejecutivo, al otorgarle la posibilidad de apelarse directamente al pueblo, algunas veces, sin la necesidad de transitar por los intrincados mecanismos de intermediación política para hacer pasar sus propuestas o decisiones. Mediante las consultas, los presidentes han ampliado su poder de influencia en la política nacional, poniendo a consideración de la ciudadanía todo tipo de asuntos: políticas de gobierno (Bolivia 2004 y Ecuador 2006), acuerdos de paz (Colombia 2016) y tratados internacionales (Costa Rica 2007). Pero también se ha permitido la revocatoria de mandato sobre sus propios cargos (Bolivia 2008), además de reformas constitucionales de primer orden (Colombia 2003 y Venezuela 2007, Ecuador 2011, Ecuador 2018 y Perú 2018) e, incluso, la convocación de asambleas constituyentes (Venezuela 1999 y Ecuador 2007).

La tasa de éxito de las consultas presidenciales no es un dato menor: de las doce consultas impulsadas por los ejecutivos en lo que va del siglo, nueve fueron aprobadas (Venezuela 1999; Bolivia 2004; Costa Rica 2007; Ecuador 2006, 2007, 2011 y 2018), dos de ellas parcialmente (Bolivia 2008 y Perú 2018) y sólo en tres ocasiones fueron rechazadas por la ciudadanía (Colombia 2003 y 2016, junto a Venezuela 2007).

TABLA II. ÉXITO DE LAS CONSULTAS
PROMOVIDAS POR LAS PRESIDENCIAS (1999-2019)

| <i>Consulta</i> | <i>Sentido de la votación</i> |
|-----------------|-------------------------------|
| Bolivia 2004 | Aprobada |
| Bolivia 2008 | Parcialmente aprobada |
| Colombia 2003 | Rechazada |
| Colombia 2016 | Rechazada |
| Costa Rica 2007 | Aprobada |
| Ecuador 2006 | Aprobada |
| Ecuador 2007 | Aprobada |
| Ecuador 2011 | Aprobada |
| Ecuador 2018 | Aprobada |

| <i>Consulta</i> | <i>Sentido de la votación</i> |
|-----------------|-------------------------------|
| Perú 2018 | Parcialmente aprobada |
| Venezuela 1999 | Aprobada |
| Venezuela 2007 | Rechazada |

FUENTE: elaboración propia.

Las consultas populares promovidas por las presidencias no sólo son relevantes por el número de veces que han sido impulsadas, por los asuntos que se han decidido y por los resultados obtenidos. Lo son también porque mediante las consultas populares las presidencias han adquirido una amplia batería de potestades jurídicas: no sólo han podido reformar o enmendar normas constitucionales, modificar legislaciones secundarias y abrogar leyes completas, sino también ordenar la reestructuración de otros poderes públicos e, incluso, llamar a la instauración de asambleas con plenos poderes para sustituir los órdenes constitucionales vigentes.

A pesar de la tendencia general de agrupar las consultas iniciadas por los poderes ejecutivos y legislativos en una misma categoría, en aras de diferenciarlas de aquellas promovidas por la ciudadanía, desde un punto de vista jurídico se vuelve relevante distinguir las consultas que pueden ser impulsadas por uno y otro órgano, debido a las funciones atribuidas a cada uno de ellos de acuerdo con el principio de división de poderes que caracteriza a todo Estado constitucional y democrático. Como podrá observarse en este trabajo, por medio de las consultas populares, los órganos ejecutivos han extendido sus facultades normativas y obtenido algunas otras atribuciones de gran calado, que se alejan de la tradicional distribución de poderes que, entre otras cosas, prohíbe al Ejecutivo elaborar normas generales y abstractas dotadas de fuerza de ley (Guastini, 2001: 75).

En adelante, se ofrece una aproximación de la regulación normativa de las consultas populares, con carácter nacional, previstas en las Constituciones de aquellos países cuya activación ha estado a cargo de las presidencias durante el periodo que va de 1999 a 2019: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. El objetivo de este ejercicio es dar cuenta de la diversidad de arreglos institucionales de las consultas iniciadas por los ejecutivos, con el fin de arrojar luz sobre las facultades adquiridas por las presidencias mediante dichas instituciones, a partir de los supuestos contemplados a nivel constitucional y legal.

III. REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS CONSULTAS POPULARES EN MANOS DE LAS PRESIDENCIAS

En el periodo 1999-2019, en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, los órganos ejecutivos han podido accionar diversas consultas populares a nivel nacional, en ciertos supuestos y bajo determinadas condiciones. Los países latinoamericanos no sólo han regulado de manera distinta las consultas que pueden ser promovidas por las presidencias, sino que han establecido requisitos legales diferentes dependiendo del objetivo que se persigue con dicho mecanismo. De tal forma que la materia sobre la que versan las consultas populares se vuelve un criterio de especial relevancia para reportar las especificidades de cada ejercicio participativo.

De acuerdo con el tipo de asunto que se somete a consideración de la ciudadanía, las consultas en manos de los ejecutivos pueden ser clasificadas en seis categorías: 1) plebiscitos o consultas nacionales (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela); 2) referendos sobre tratados internacionales (Ecuador y Venezuela); 3) referendos sobre leyes (Costa Rica y Venezuela); 4) referendos de reforma constitucional (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela); 5) referendos de enmienda constitucional (Ecuador y Venezuela), y 6) referendos (Bolivia) o consultas (Ecuador) para convocar a asambleas constituyentes.⁷

En Venezuela y Ecuador, las presidencias tienen más oportunidades de someter cuestiones a consideración del electorado. En ambos países, las Constituciones reconocen la potestad presidencial para promover consultas nacionales y referendos aprobatorios de tratados internacionales. Además, pueden impulsar enmiendas constitucionales y reformas parciales a la Constitución,

⁷ Nótese que en ningún caso se prevé la posibilidad de que las presidencias promuevan mediante consulta la revocación de su propio mandato o el de otros cargos de elección popular; dicha facultad corresponde exclusivamente a las asambleas legislativas y/o la ciudadanía. Sin embargo, la realidad ha superado dicha regla en al menos una ocasión. Es el caso del referéndum revocatorio celebrado por Bolivia en 2008. Un año antes de la aprobación de la nueva Constitución, el (entonces) presidente Evo Morales presentó una iniciativa de ley para convocar la revocatoria de su cargo, el del vicepresidente y el de las prefecturas departamentales. El proyecto fue acogido y aprobado por el Congreso. Dado que en ese momento la revocatoria de mandato no estaba contemplada en el texto constitucional ni en la legislación reglamentaria, el Congreso emitió una ley *ad hoc* para realizar aquel referéndum del que el presidente, el vicepresidente y la mayoría de las prefecturas —salvo las de La Paz y Cochabamba— saldrían victoriosos. A partir de la Constitución de 2009, la revocatoria de mandato sólo puede ser promovida por la ciudadanía.

que serán aprobadas mediante referéndum. Adicionalmente, en Venezuela, la Presidencia puede someter a referéndum la abrogación de leyes (la eliminación total o parcial de una norma vigente). En Ecuador, el Ejecutivo no tiene ese poder, pero puede convocar la instalación de una asamblea constituyente mediante referéndum, lo mismo que en Bolivia, donde el presidente está facultado por la legislación secundaria para activar referendos nacionales.

TABLA III. TIPO DE CONSULTAS
 QUE PUEDEN SER PROMOVIDAS
 POR LAS PRESIDENCIAS

| <i>Categoría</i> | <i>Países</i> |
|---|---|
| Plebiscitos o consultas nacionales | Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela |
| Referendos sobre tratados internacionales | Ecuador y Venezuela |
| Referendos sobre leyes | Costa Rica y Venezuela |
| Referendos de reforma constitucional | Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela |
| Referendos de enmienda constitucional | Ecuador y Venezuela |
| Referendos o consultas para convocar asambleas constituyentes | Bolivia y Ecuador |

FUENTE: Constituciones y legislaciones de los países a partir de #ObservatorioReformas.

En Colombia, la facultad presidencial para convocar a plebiscitos de alcance nacional está determinada por la Constitución, junto a la posibilidad de someter a referendo proyectos de reforma constitucional. Análogamente, este último supuesto está contemplado por la Constitución de Costa Rica. En ese país, la presidencia también puede activar referendos para aprobar o abrogar leyes. Asimismo, en Perú existe una sola oportunidad para que la ciudadanía se exprese sobre las propuestas del presidente, tratándose de las iniciativas de reforma constitucional previamente consensuadas en sede legislativa.

TABLA IV. CONSULTAS POPULARES
QUE PUEDEN SER PROMOVIDAS
POR LAS PRESIDENCIAS EN CADA PAÍS

| <i>País</i> | <i>Nombre</i> |
|-------------|---|
| Bolivia | Referendos nacionales. |
| | Referendos para convocar a asambleas constituyentes. |
| Colombia | Plebiscitos nacionales. |
| | Referendos sobre iniciativas de reforma a la Constitución. |
| Costa Rica | Referendos para aprobar o derogar leyes. |
| | Referendos sobre iniciativas de reforma a la Constitución. |
| Ecuador | Consultas populares. |
| | Referendos para aprobar tratados internacionales. |
| | Referendos de enmienda constitucional. |
| | Referendos sobre iniciativas de reformas a la Constitución. |
| | Consultas populares para convocar a asamblea constituyente. |
| Perú | Referendos sobre iniciativas de reformas a la Constitución. |
| Venezuela | Referendos consultivos en materias de trascendencia nacional. |
| | Referendos aprobatorios de tratados internacionales. |
| | Referendos abrogatorios de leyes. |
| | Referendos sobre iniciativas de reformas a la Constitución. |
| | Referendos sobre enmiendas constitucionales. |

FUENTE: Constituciones y legislaciones de los países a partir de #ObservatorioReformas.

Si bien en un mismo Estado es posible identificar distintos tipos de consultas que pueden ser impulsados por las presidencias, las regulaciones de cada una difieren tanto de país a país, que es difícil identificar tendencias

claras. Sin embargo, tal diversidad puede ser explicada a partir de cinco criterios que sobresalen en la reglamentación de los países estudiados:

- *El sujeto que promueve la consulta.* Esta regla admite al menos cuatro posibilidades. No siempre las consultas pueden ser iniciadas por voluntad unilateral del presidente, ya que en algunas ocasiones éste debe activarlas junto a su gabinete (o consejo de ministros); en otras, debe conseguir el acuerdo de la asamblea legislativa; en algunas, el presidente está obligado a promoverlas junto a su gabinete y obtener la aprobación del Congreso. De conformidad con lo anterior, puede asumirse que la activación de la consulta será más sencilla cuando dependa exclusivamente de la voluntad del presidente, y más dificultosa cuando necesite, además, de la participación del Poder Legislativo, sobre todo en aquellos casos en que se requiere de una mayoría absoluta (mitad más uno de los votos) o calificada.
- *Las materias excluidas de ser sometidas a consulta.* Algunos países exceptúan ciertos asuntos que, dada su trascendencia, no pueden ser votados mediante referéndum. Es común encontrar tales cláusulas en las consultas sobre iniciativas de ley o la introducción de cambios constitucionales, como sucede en Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. Entre los contenidos no sujetos a consulta destacan las materias tributaria, presupuestaria, fiscal, junto a aquellas que reconocen y garantizan derechos humanos, entre otras. Esta regla contribuye a delimitar con mayor rigor la esfera de acción de los poderes públicos (incluida la del Ejecutivo, por supuesto) para convocar a ejercicios participativos. Por el contrario, cuando las normas son omisas sobre este punto, dejan mayor discrecionalidad en manos del gobierno para determinar las cuestiones que en la esfera de su competencia puede consultar a la ciudadanía.
- *El control previo de constitucionalidad.* Se trata de un mecanismo de naturaleza jurisdiccional según el cual el máximo órgano judicial de un país verifica la conformidad de la convocatoria a consulta con el contenido del texto constitucional antes de la celebración del referéndum. Como resultado de ese ejercicio, el órgano jurisdiccional emite un dictamen de constitucionalidad sobre la convocatoria. Su importancia es fundamental, puesto que las magistraturas determinan la validez del referéndum a la luz de las normas fundamentales de cada país y verifican que se hayan cumplido con los requisitos formales (procedimentales) y sustanciales (de contenido) exigidos para cada caso. En este momento, los jueces pueden cotejar, entre otras cosas, que la consulta verse sobre los asuntos permitidos por las leyes o,

dicho en otras palabras, que no se refiera a las cuestiones prohibidas por la Constitución. Este mecanismo está previsto por las normas de Bolivia, Colombia, Costa Rica y Ecuador en al menos algún tipo de consulta, salvo en Perú y Venezuela, donde no está contemplado en ninguna ocasión.

- *El quórum de participación.* Es cuando se exige un número mínimo de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que deben votar para considerar válida la celebración de una consulta. Éste es el caso, por ejemplo, de los plebiscitos nacionales en Colombia (que exigen al menos el 50% del censo electoral) y de los referendos sobre leyes en Costa Rica y Venezuela (que demandan al menos el 40% del padrón).
- *El umbral de votación.* Se presenta cuando las normas fijan la proporción mínima de votos afirmativos que debe alcanzarse para estimar vinculantes los resultados de una consulta. Por regla general, las legislaciones de los países consideran válido un referendo con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes.

Los tipos de consultas que pueden ser activadas por las presidencias son diversas. En la mayoría de los casos analizados, las diferencias parecen mayores que las similitudes, en tanto que un mismo tipo de consulta ha sido regulado de manera distinta en cada país. A partir de los criterios arriba descritos, se llama la atención respecto de los contrastes más significativos entre los diseños institucionales evaluados.

1. *Plebiscitos, referendos o consultas nacionales*

En Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, las presidencias tienen la facultad de convocar a la ciudadanía sobre “asuntos de interés nacional”. El caso de Colombia es el más sobresaliente, al establecer mayores requisitos para ser activados por el presidente. Es el único país que excluye ciertas materias de ser sometidas a plebiscito,⁸ donde el presidente necesita del apoyo del Consejo de Ministros y el voto favorable del Congreso para activarlo, y en el que se requiere de un quórum de participación de al menos 50% del censo electoral para que sus resultados sean obligatorios. Los referendos nacionales de Bolivia son parecidos al caso colombiano, salvo porque la ini-

⁸ En ningún caso, el plebiscito puede versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial ni modificar la Constitución (Ley Estatutaria 1757, 2015, artículos 20, inciso c, y 31 y 32).

ciativa puede hacerla el presidente en solitario, y la convocatoria está sujeta a un control doble de carácter jurisdiccional: uno técnico a cargo del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y otro de carácter constitucional por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).⁹ Como en Colombia, las leyes prohíben una serie de cuestiones de ser consultadas a la ciudadanía;¹⁰ además, para que los resultados del referendo sean válidos, debe votar por lo menos 50% más 1 del electorado, y el número de votos válidos debe ser mayor al total de los votos blancos y nulos.

Ecuador discrepa mucho de los casos anteriores, puesto que allí basta la voluntad del presidente para iniciar la consulta popular, ésta puede versar sobre “cualquier asunto que estime conveniente”, y sin que medie algún umbral de participación o votación específico. No obstante, la normativa de ese país exige que la convocatoria de la consulta popular sea sometida a un control previo de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional (CC).¹¹ La legislación de Venezuela es muy similar a la de Ecuador, salvo por un par de diferencias fundamentales: el Ejecutivo debe impulsar las consultas en Consejo de Ministros, y es el único país en que aquéllas tienen un carácter consultivo.

2. *Referendos sobre tratados internacionales*

De los países seleccionados, sólo en Ecuador y Venezuela las presidencias pueden activar referendos para lograr la aprobación (o rechazo) de tratados internacionales. Sin embargo, encontramos varias diferencias entre am-

⁹ El TSE puede incluir redacciones alternativas de los reactivos para garantizar su claridad, precisión e imparcialidad. Una vez que reciba la respuesta del TSE, la Presidencia debe remitir la propuesta al TCP para que verifique la conformidad de las preguntas con el contenido de la ley fundamental. Si el TCP aprueba la iniciativa, el presidente emite el decreto supremo de convocatoria a referéndum; pero si lo declara inconstitucional, se dará por concluido el trámite (Ley del Régimen Electoral, 2010, artículo 18.II).

¹⁰ No se puede someter a referéndum las siguientes temáticas: *a*) la unidad e integridad del Estado Plurinacional; *b*) impuestos; *c*) seguridad interna y externa; *d*) leyes orgánicas y leyes marco; *e*) vigencia de derechos humanos; *f*) sede de los órganos y de las instituciones encargadas de las funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado; *g*) bases fundamentales del Estado, y *h*) competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas establecidas en la Constitución política del Estado para el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (Ley del Régimen Electoral, 2010, artículo 14).

¹¹ La Corte Constitucional verificará que: *i*) se cumplieron con las reglas procesales para la realización de la convocatoria; *ii*) la competencia en el ejercicio de poder de reforma de la Constitución, y *iii*) la garantía plena de la libertad del elector, en particular, el cumplimiento de las cargas de calidad y lealtad (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, artículos 127 y 102-105).

bos países: mientras que en el primero basta la voluntad del presidente para promover el referéndum, en Venezuela se necesita la anuencia del Consejo de Ministros. Mientras que en Ecuador la consulta puede recaer sobre cualquier tipo de tratado, en Venezuela sólo cuando el tratado, convenio o acuerdo internacional pueda “comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”.¹² Por último, mientras que en este último país el presidente puede solicitar a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que verifique la compatibilidad del tratado internacional con la Constitución antes de ser ratificado mediante referéndum, en Ecuador los tratados aprobados por esta vía sólo pueden ser demandados por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria a referéndum.¹³

3. *Referendos sobre leyes*

En Venezuela y Costa Rica, las presidencias pueden convocar a consultas populares sobre leyes. Mediante este mecanismo, el Poder Ejecutivo venezolano puede someter a consideración de la ciudadanía la supresión total o parcial de una ley. En Costa Rica, además de esta posibilidad, el gobierno puede convocar a referéndum para que la población decida sobre la entrada en vigor de una norma. En este país, la iniciativa de referéndum debe ser respaldada por la mayoría absoluta (mitad más uno) de la Asamblea Legislativa, a diferencia de Venezuela, donde la iniciativa es presentada exclusivamente por el Ejecutivo en Consejo de Ministros. Ambas naciones excluyen ciertas materias de ser consultadas: en Costa Rica no pueden someterse a referéndum proyectos de ley en “materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa”.¹⁴

De manera similar, en Venezuela los referendos no pueden recaer sobre “leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales”.¹⁵ Sin embargo, ninguno de los dos países exige que la convocatoria sea sometida a examen previo de constitucionalidad. Tampoco establecen algún por-

¹² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 73).

¹³ A diferencia de lo que sucede con los tratados ratificados por la asamblea nacional de ese país, que sí deben ser sometidos a control previo de constitucionalidad (Constitución Política de la República del Ecuador, 2008, artículo 438.1).

¹⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica (1949, artículos 105 y 109).

¹⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 74).

centaje de votación determinado, aunque ambos demandan la participación de al menos 40% del padrón electoral para que los resultados del referéndum sean vinculantes.¹⁶

4. *Referendos de reforma constitucional*

Con excepción de Bolivia —donde esta posibilidad se encuentra reservada a la asamblea legislativa y a la ciudadanía—, en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela los ejecutivos pueden promover iniciativas de reforma constitucional, que deben ser ratificadas por referéndum popular.

Por las semejanzas y diferencias advertidas, los países que regulan esta clase de consultas pueden ser agrupados en dos bloques. Por un lado, tenemos a Costa Rica, Colombia y Ecuador. Los tres países tienen en común que las presidencias pueden someter a referendo un proyecto de reforma constitucional, siempre y cuando éste sea previamente discutido y aprobado por la Asamblea Legislativa. En Costa Rica, la iniciativa de reforma debe contar con el respaldo de la mayoría absoluta del Legislativo, mientras que en Colombia y Ecuador basta que sea aprobada por la mayoría simple del Congreso.

En todos los casos, el texto que se someterá a referéndum debe superar el examen previo de constitucionalidad: éste es realizado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en Costa Rica y por las respectivas Cortes Constitucionales (CC) de Ecuador y Colombia. Es importante advertir una diferencia sobre el momento en que se ejecuta el control: mientras en Colombia y Costa Rica las magistraturas revisan la constitucionalidad del proyecto de reforma una vez que ha sido avalado por el Poder Legislativo, en Ecuador la Presidencia debe remitirlo a la CC antes de enviarlo a la Asamblea Nacional.¹⁷ De esta manera, la Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de las iniciativas de reforma con anterioridad a que sean deliberadas y consensuadas por los legisladores. En cualquier caso, en Colombia, Costa Rica y Ecuador sólo una vez que superan el control de constitucionalidad, las propuestas de reforma son sometidas a referéndum popular.

La legislación de Costa Rica (al igual que para los referendos sobre leyes) reclama la participación de al menos el 40% del padrón electoral para que los efectos de la consulta sean vinculantes.¹⁸ En cambio, en Colombia el nú-

¹⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 74) y Constitución Política de la República de Costa Rica (1949, artículo 102, numeral noveno).

¹⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009, artículo 100, numeral 1).

¹⁸ Es importante advertir que si el resultado del referéndum es positivo y se cumplió con el quórum de participación requerido, el decreto legislativo es publicado. Pero si obtiene un

mero de votantes debe exceder de la cuarta parte (esto es, el 25%) del censo electoral.¹⁹ A diferencia de Colombia y Costa Rica, en Ecuador no está previsto el cumplimiento de algún porcentaje de participación. Pero en los tres casos, las reformas a la Constitución deben ser adoptadas con al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

Por otra parte, se encuentran los casos de Perú y Venezuela. Tales países se asemejan entre sí en que la iniciativa de reforma constitucional debe ir acompañada del consentimiento del Consejo de Ministros, para después solicitar la aprobación del Parlamento. En ambos casos se requiere de la aquiescencia agravada del Poder Legislativo: en Perú, la ley exige el consenso de la mayoría absoluta (mitad más uno) del Congreso, y en Venezuela, de la mayoría calificada (de las dos terceras partes) de la Asamblea Nacional.²⁰ Una vez acreditado en sede legislativa, el proyecto de reforma presidencial es sometido a referéndum. A diferencia de lo que sucede en Costa Rica, Colombia y Ecuador, ni en Perú ni en Venezuela la convocatoria debe pasar por un control previo de constitucionalidad, y tampoco las leyes exigen algún umbral de votación o quórum de participación para considerar válidos los resultados del referéndum constitucional.

En los cinco países, la ratificación de la ciudadanía mediante consulta es condición necesaria para la entrada en vigor de la reforma constitucional. Sin embargo, Perú es el único que contempla “válvulas de escape”²¹ para la realización del referéndum constitucional. Su celebración puede omitirse cuando el proyecto de reforma presentado por el presidente es aprobado por votación superior a las dos terceras partes de los congresistas en dos legislaturas ordinarias consecutivas.²²

Con excepción de Colombia, el resto de los países prevén una serie de materias que no pueden ser sometidas a este tipo de consulta: en Costa Rica, el referéndum no procede sobre proyectos relativos a las materias presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.²³ De

resultado negativo, el proyecto de reforma se archiva sin más trámite. De no alcanzarse el porcentaje de participación necesario, no es vinculante, pero el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) envía el proyecto de reforma a la Asamblea Legislativa a fin de que continúe con el trámite constitucional ordinario a cargo del Congreso (Ley de Regulación del Referéndum, 2006, artículos 15 y 26).

¹⁹ Constitución Política de Colombia (1991, artículo 378).

²⁰ Constitución Política del Perú (1994, artículo 206) y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 344).

²¹ La expresión es de Freidenberg (2017: 9).

²² Constitución Política del Perú (1994, artículo 206).

²³ Constitución Política de la República de Costa Rica (1949, artículo 105).

manera casi análoga, en Perú el referéndum no puede versar sobre la supresión o disminución de los derechos fundamentales de las personas ni sobre normas de carácter tributario y presupuestal ni sobre los tratados internacionales en vigor.²⁴ En Ecuador son improcedentes las iniciativas de reforma parcial a la Constitución que supongan una restricción en los derechos y garantías constitucionales o modifiquen el procedimiento de reforma de la Constitución.²⁵ Por su parte, Venezuela optó por una fórmula más ambigua al establecer que las iniciativas de reforma constitucional no pueden modificar “la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”.²⁶

A diferencia de los otros mecanismos, en los que no se advierte un patrón claro sobre quién puede activar la consulta (si nada más el presidente, el presidente y su gabinete, o el presidente y el Congreso), en los referendos de reforma constitucional es patente la necesidad de contar, en todos los casos, con el amplio consenso del Poder Legislativo.

5. *Referendos de enmienda constitucional*

Tanto en Ecuador como en Venezuela es posible celebrar referendos para enmendar la carta fundamental a solicitud del Poder Ejecutivo. Se trata de una vía que permite modificar el contenido de la Constitución distinta a la de reforma constitucional contemplada en el resto de los países. Dicho de otra manera, en Venezuela y Ecuador enmendar y reformar la Constitución no son jurídicamente equivalentes. A pesar de que es difícil encontrar diferencias sustanciales entre tales vías de cambio constitucional, los requisitos para promover los referendos de aprobación en uno y otro caso varían notablemente.

En Ecuador, la enmienda tiene la finalidad de modificar “uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”.²⁷ De manera similar, en Venezuela la enmienda es definida jurídicamente como “la adición o modificación de uno varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental”.²⁸ Como puede observarse, las materias exceptuadas son prácticamente idénticas a las previstas

²⁴ Constitución Política del Perú (1994, artículo 32).

²⁵ Constitución Política de la República del Ecuador (2008, artículo 442).

²⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 342).

²⁷ Constitución Política de la República del Ecuador (2008, artículo 441).

²⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 340).

para los proyectos de reforma constitucional en ambos países. Sólo que en Ecuador se adiciona la prohibición de alterar, mediante enmienda, la estructura fundamental, el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

Sin duda, la divergencia más significativa respecto de los referendos de reforma constitucional consiste en que en Ecuador y Venezuela la propuesta de enmienda formulada por la Presidencia no debe ser discutida ni aprobada por el Poder Legislativo: basta con la voluntad unilateral del Ejecutivo. Dicho en otras palabras, las presidencias de ambas naciones tienen la facultad de convocar a consultas populares con el fin de añadir o modificar uno o varios artículos de la Constitución, sin la participación, mediación o intervención de las asambleas legislativas.

A diferencia de Venezuela, que no prevé algún tipo de control previo de constitucionalidad, en Ecuador —como sucede con las demás consultas de ese país— la Corte Constitucional debe verificar que el decreto de convocatoria a referéndum esté apegado a derecho. Sin embargo, la revisión que hace la Corte Constitucional tanto de la convocatoria como de los considerandos y del cuestionario de referéndum es exclusivamente de carácter formal, no propiamente sobre el contenido y alcances de la propuesta de enmienda constitucional. Ni Ecuador ni Venezuela demandan algún porcentaje de votación específico o quórum de participación del electorado para considerar válidos los resultados.

De todas las consultas estudiadas, los referendos de enmienda constitucional son los que más similitudes guardan entre sí. Pero también son los que —junto a los mecanismos para convocar asambleas constituyentes— menos requisitos legales precisan para ser activados por las presidencias, si se les compara con el resto de los ejercicios de participación ciudadana.

6. *Referendos para convocar asambleas constituyentes*

En contraste con Colombia y Costa Rica —donde es una facultad exclusiva de los poderes legislativos—, o en Perú²⁹ y Venezuela³⁰ —donde no

²⁹ Aunque en 1993 la Constitución Política peruana fue aprobada por referéndum, la actual ley fundamental de ese país no contempla la posibilidad de que el Ejecutivo, ni ningún otro órgano, convoque a asambleas constituyentes mediante consultas populares.

³⁰ Si bien en Venezuela, la Presidencia también tiene la facultad de convocar una asamblea constituyente “con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una Constitución”, la ley fundamental venezolana no explicita la manera en que debe realizarse dicha convocatoria. En principio, no se exige que sea activada necesariamente mediante referendo (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, artículos 347 y 348).

existe en cuanto tal este supuesto—, en Bolivia y Ecuador las presidencias pueden llamar a la instauración de una asamblea constituyente mediante consulta o referendo. No se trata de un asunto menor si se considera que la finalidad última de ese órgano es sustituir el orden constitucional vigente, mediante la emisión *in toto* de una nueva carta fundamental. Por definición, las asambleas constituyentes son órganos plenipotenciarios que, en cuanto tales, tienen el poder de autorregularse para todos los efectos. En Ecuador, sin embargo, la convocatoria que haga el presidente debe incluir la forma de elección de las personas que integren la asamblea constituyente, así como las reglas del proceso electoral. Una vez recibida la solicitud del presidente, el Consejo Nacional Electoral tiene 15 días para convocar a referéndum, el cual debe realizarse en un plazo máximo de 60 días.³¹ En Bolivia, ni la Constitución ni las leyes ordinarias detallan mayormente las características de estos ejercicios participativos.

Como sucede con los referendos de enmienda constitucional, ni en Bolivia ni en Ecuador los ejecutivos necesitan del respaldo del órgano legislativo para consultar a la ciudadanía sobre la instauración de una asamblea constituyente. En ningún caso, la iniciativa de referendo presidencial es sometida a control previo de constitucionalidad, y tampoco se especifica algún porcentaje de votación o quórum de participación necesarios para considerar válidos los resultados. En Bolivia, la carta magna que elabore la asamblea constituyente debe ser aprobada por la mayoría calificada (de dos tercios) de sus integrantes. En Ecuador no está señalada la votación con que debe ser aprobada en sede legislativa; pero en ambos países el nuevo texto constitucional debe ser ratificado mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.³²

A pesar de que el emplazamiento a una asamblea constituyente mediante referéndum sea uno de los mayores poderes otorgado al órgano ejecutivo, éste es el supuesto menos regulado por los textos constitucionales de Ecuador y Bolivia. Lo anterior hace pensar que para hacer posible la activación de esos mecanismos deberán emitirse las reglamentaciones necesarias por los órganos legislativos de dichos países, en aras de no dejar en manos de las propias presidencias la definición de las reglas para llamar a los poderes constituyentes, como ha sucedido en el pasado en Ecuador (1999) y Venezuela (2007) (Brewer, 2009: 477-517; Salgado, 2009: 263-284; Gutiérrez y Acuña, 2012: 7-28).

³¹ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (2009, artículo 197).

³² Constitución Política de la República del Ecuador (2008, artículo 444) y Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009, artículo 441, fracción primera).

TABLA V. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONSULTAS POPULARES
 POR CUENTA DE LAS PRESIDENCIAS

| <i>Tipo de consulta</i> | <i>País</i> | <i>¿Quién puede activarla?</i> | <i>¿Sobre qué asuntos puede versar?</i> | <i>¿Se excluye alguna materia?</i> | <i>¿Existe algún control previo de constitucionalidad?</i> | <i>¿Se establece quórum de participación?</i> | <i>¿Se exige umbral de votación?</i> | <i>¿Sus resultados son vinculantes?</i> |
|--|-------------|---|---|------------------------------------|--|---|---|---|
| Referendo nacional | Bolivia | Presidencia | Materias de trascendencia nacional. | Sí | Sí, uno técnico por el TSE y uno de constitucionalidad por el TCP. | Sí, cuando votan por los menos 50% más 1 del electorado. | Sí, que el número de votos válidos sea mayor al total de los votos blancos y nulos. | Sí |
| Plebiscito nacional | Colombia | Presidencia junto a los ministros y el voto favorable del Congreso. | Decisiones de trascendencia nacional y políticas que no requieran la aprobación del Congreso. | Sí | No | Sí, cuando participa al menos el 50% del censo electoral. | No | Sí, cuando participa al menos el 50% del censo electoral. |
| Consulta nacional | Ecuador | Presidencia | Cualquier asunto que estime conveniente. | No | Sí, a cargo de la CC. | No | No | Sí |
| Referendo nacional | Venezuela | Presidencia en Consejo de Ministros | Materias de trascendencia nacional. | No | No | No | No | No |
| Referendo sobre tratados internacionales | Ecuador | Presidencia | Aprobatorios de tratados internacionales. | No | No | No | No | Sí |

| <i>Tipo de consulta</i> | <i>País</i> | <i>¿Quién puede activarla?</i> | <i>¿Sobre qué asuntos puede versar?</i> | <i>¿Se excluye alguna materia?</i> | <i>¿Existe algún control previo de constitucionalidad?</i> | <i>¿Se establece quórum de participación?</i> | <i>¿Se exige umbral de votación?</i> | <i>¿Sus resultados son vinculantes?</i> |
|--|-------------|---|--|------------------------------------|--|--|---|---|
| Referendo sobre tratados internacionales | Venezuela | Presidencia en Consejo de Ministros | Tratados que puedan comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales. | No | Sí, por el TSJ, a solicitud del presidente. | No | No | Sí |
| Referendo sobre leyes | Costa Rica | Presidencia más la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa. | Para aprobar o derogar leyes. | Sí | No | Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral. | No | Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral. |
| Referendo sobre leyes | Venezuela | Presidencia en Consejo de Ministros | Para abrogar leyes total o parcialmente. | Sí | No | Sí | No | Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral. |
| Referendos de reforma constitucional | Colombia | Presidencia más la mayoría de ambas cámaras del Congreso. | Proyectos de reforma que el mismo Congreso incorpore a la ley. | No | Sí, por la Corte Constitucional. | Sí, siempre y cuando el número de éstos exceda de la cuarta parte (esto es, el 25%) del censo electoral. | Sí, con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, siempre y cuando el número de éstos exceda de los dos tercios de los sufragantes. | Sí, con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, siempre y cuando el número de éstos exceda de los dos tercios de los sufragantes (esto es, el 25% del censo electoral). |
| Referendos de reforma constitucional | Costa Rica | Presidencia más la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa. | Para aprobar reformas a la Constitución. | Sí | Sí, por la CSJ. | Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral. | No | Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral. |

| <i>Tipo de consulta</i> | <i>País</i> | <i>¿Quién puede activarla?</i> | <i>¿Sobre qué asuntos puede versar?</i> | <i>¿Se excluye alguna materia?</i> | <i>¿Existe algún control previo de constitucionalidad?</i> | <i>¿Se establece quórum de participación?</i> | <i>¿Se exige umbral de votación?</i> | <i>¿Sus resultados son vinculantes?</i> |
|--------------------------------------|-------------|---|--|------------------------------------|--|---|--------------------------------------|---|
| Referendos de reforma constitucional | Ecuador | Presidencia más la mayoría de la Asamblea Nacional. | Para aprobar reformas parciales a la Constitución. | Sí | Sí, a cargo de la CC. | No | No | Sí |
| Referendos de reforma constitucional | Perú | Presidencia con la aprobación del Consejo de Ministros y la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso. | Para aprobar reformas a la Constitución. | Sí | No | No | No | Sí |
| Referendos de reforma constitucional | Venezuela | Presidencia en Consejo de Ministros y la aprobación de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. | Para aprobar una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas. | Sí | No | No | No | Sí |
| Referendo de enmienda constitucional | Ecuador | Presidencia | Para aprobar enmiendas a la Constitución. | Sí | Sí, a cargo de la CC. | No | No | Sí |
| Referendo de enmienda constitucional | Venezuela | Presidencia en Consejo de Ministros. | Para aprobar enmiendas a la Constitución. | Sí | No | No | No | Sí |

| <i>Tipo de consulta</i> | <i>País</i> | <i>¿Quién puede activarla?</i> | <i>¿Sobre qué asuntos puede versar?</i> | <i>¿Se excluye alguna materia?</i> | <i>¿Existe algún control previo de constitucionalidad?</i> | <i>¿Se establece quórum de participación?</i> | <i>¿Se exige umbral de votación?</i> | <i>¿Sus resultados son vinculantes?</i> |
|--|-------------|--------------------------------|---|------------------------------------|--|---|--------------------------------------|---|
| Referendo para convocar a asamblea constituyente | Bolivia | Presidencia | Para aprobar la reforma total de la Constitución, la afectación de sus bases fundamentales, los derechos, deberes y garantías, así como la primacía y reforma de la Constitución. | No | No | No | No | Sí |
| Referendo para convocar a asamblea constituyente | Ecuador | Presidencia | Para aprobar cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución. | No | No | No | No | Sí |

FUENTE: Constituciones y legislaciones de los países a partir de #ObservatorioReformas.

IV. LOS HALLAZGOS DE LA COMPARACIÓN

A partir del estudio de los textos constitucionales y normas secundarias que regulan las consultas populares que pueden ser promovidas por las presidencias en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, es posible extraer algunas reflexiones generales sobre los hallazgos encontrados en este ejercicio de comparación.

a) *Sobre la denominación.* De una revisión global de las regulaciones de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, se confirma que la mayoría tiende a emplear indistintamente los términos “plebiscito”, “referéndum” y “consulta popular”. Colombia es el único país que reserva el vocablo “plebiscito” para referirse a la consulta que es de competencia exclusiva del presidente.³³

b) *Sobre la regulación.* Como se señaló desde el inicio de este trabajo, entre los países latinoamericanos existe una clara tendencia por establecer las reglas aplicables a las consultas desde el texto mismo de la Constitución. De los países seleccionados, Ecuador, Bolivia y Colombia han complementado el reconocimiento constitucional determinando las formalidades de tales mecanismos en normas secundarias.³⁴ Únicamente Costa Rica ha emitido una ley específica en la que se precisan a detalle los requisitos y las condiciones que median para su activación.³⁵ Si bien en Perú también existe una ley que reglamenta tales mecanismos,³⁶ el carácter inédito de la aplicación del referéndum constitucional celebrado en 2018, convocado por el entonces presidente Martín Vizcarra, suscitó un amplio debate sobre el marco normativo que debía aplicarse, entre otras cosas porque la Ley no señala expresamente qué autoridad u organismo del Estado está facultado para convocar a referéndum, quién formula las preguntas y qué sujetos pueden presentar recursos de impugnación contra las irregularidades cometidas antes y durante la celebración de dichos institutos (MOE, 2018: 4; Tuesta, 2020: 249 y ss.). En Venezuela, la Constitución delega a la legislación secundaria la regulación de las instituciones de participación ciudadana; sin embargo, ésta aún no ha sido emitida.

c) *Sobre las materias de las consultas.* La revisión muestra que existen diversos tipos de consultas, que podemos clasificar a partir de los objetivos que se

³³ Ley Estatutaria 1757 (2015), artículo 3.

³⁴ Ley Orgánica Electoral (2009); Ley del Régimen Electoral (2010); Ley Estatutaria 1757 (2015), respectivamente.

³⁵ Ley de Regulación del Referéndum (2006).

³⁶ Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994).

persiguen con tales ejercicios: *i*) pronunciarse sobre asuntos de trascendencia nacional; *ii*) ratificar tratados internacionales; *iii*) aprobar, derogar o abrogar leyes; *iv*) consentir reformas constitucionales; *v*) introducir enmiendas a la ley fundamental, o *vi*) convocar a asambleas constituyentes.

De una lectura global de los mecanismos reconocidos en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, se observa que la gran mayoría de asuntos que los ejecutivos pueden someter a juicio del electorado mediante consulta se refieren a cuestiones normativas: ya sea con el fin de confirmar la firma de un tratado internacional, decidir sobre la supresión de una norma o la entrada en vigor de proyecto de ley o aprobar algún cambio (de reforma o enmienda) constitucional.

El hecho de que los poderes ejecutivos tengan amplias posibilidades de iniciativa legislativa es algo común entre los países de América Latina (Calvo, 2015). Por regla general, los proyectos de ley de las presidenciales tienen que ser presentados, discutidos y aprobados por las asambleas legislativas. Con mayor razón, si se trata de propuestas de modificación constitucional; éstas requieren ser sometidas a amplios procesos de deliberación pública antes de ser ratificados por los congresos. La realización de referendos con la finalidad de que la ciudadanía exprese su opinión sobre aquellas propuestas de ley y de reforma constitucional formuladas por los ejecutivos, previamente consensuadas por el congreso, puede contribuir a reforzar la legitimidad de tales iniciativas y cambios normativos. Tal como sucede, por ejemplo, con los referendos sobre leyes previstos en Costa Rica y los referendos de reforma constitucional de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela.

Lo que resulta insólito es que los países, desde sus propios textos constitucionales, consientan que las propuestas normativas del órgano ejecutivo puedan ser sometidas directamente a referéndum sin intervención alguna del Poder Legislativo. Es el caso, por ejemplo, de los referendos abrogatorios de ley contemplados en la Constitución venezolana (1999). Resulta paradójico que en ese país el Ejecutivo —un órgano que teóricamente debe encargarse de ejecutar las leyes— le venga reconocida la potestad de pronunciarse sobre la continuidad de la vigencia de una ley y, en consecuencia, pueda apelarse al pueblo para decidir al respecto. De acuerdo con el principio de división de poderes, la función de legislar, esto es, de emitir normas generales y abstractas, corresponde a las asambleas legislativas (también llamados congresos), no a los ejecutivos.

Es aún más sorprendente que las presidencias puedan formular propuestas sobre cuáles deberían ser los contenidos de las normas constitucionales y someterlas directamente a consideración de la ciudadanía, sin mediación del Poder Legislativo, como ocurre en Venezuela y en Ecuador con los referen-

dos de enmienda constitucional. No se olvide que, en principio, corresponde a la asamblea legislativa —en tanto que poder reformador de la Constitución— aprobar cualquier cambio o modificación de las reglas y principios que componen la ley fundamental de todo ordenamiento jurídico. El que las presidencias tengan poderes relevantes de producción normativa se aleja de las funciones comúnmente atribuidas a ese órgano de gobierno y desplaza el papel de las asambleas legislativas en la definición de las decisiones políticas fundamentales y caracterizantes del ordenamiento, poniendo en vilo el principio mismo de división de poderes.

Pero no sólo eso. Todo Estado constitucional exige que las modificaciones a las normas fundamentales y supremas de cada país se lleven a cabo mediante un procedimiento más agravado respecto del requerido para reformar la legislación ordinaria. Esto es lo que la doctrina reconoce como “principio de rigidez constitucional”. Sin embargo, en Venezuela y Ecuador, con los referendos de enmienda, dicho principio se ha flexibilizado, en tanto que los ejecutivos de esos Estados pueden “enmendar” los textos constitucionales mediante procedimientos más sencillos, no únicamente respecto de los que son activados por las asambleas nacionales con el mismo fin, sino también de los exigidos para la producción de normas ordinarias, que sin duda necesitan de la intervención de los órganos legislativos nacionales.

Bajo tales condiciones, no es sorprendente que en lo que va del siglo XXI dos presidencias ecuatorianas hayan recurrido a esa vía para modificar el texto mismo de la Constitución en dos mandatos consecutivos. Me refiero a las consultas populares y referendos de enmienda convocados en 2011 y 2018 por los presidentes Rafael Correa y Lenin Moreno, respectivamente. Por medio de ambos ejercicios, los ejecutivos hicieron aprobar mediante consultas una larga lista de cuestiones de primer orden, que incluyen la alteración misma de derechos y libertades fundamentales, la abrogación de leyes, modificaciones a la legislación ordinaria y la reestructuración de otras autoridades estatales pensadas para controlar, vigilar y exigir la rendición de cuentas, como el Consejo de la Judicatura en 2011 y el Consejo de Participación Ciudadana en 2018 (Salmorán, 2016; Pozo, 2020).

Nótese que en ese país la distinción entre diversos tipos de consultas, según los fines que persiguen y las formalidades normativas requeridas, parece anulada completamente. Con la aplicación de las reglas que determinan la celebración de consultas y referendos de enmienda constitucional en Ecuador, el órgano ejecutivo se ha erigido ya en dos ocasiones como una especie de “gran legislador”, que se coloca por encima de los demás poderes públicos y del texto mismo de la Constitución, en tanto que “hacedor” de normas fundamentales y “reedificador” de otros órganos de control y rendición de

cuentas del Estado. Frente a esta situación, no es desmesurado cuestionarse si en ese país los principios de división de poderes y de supremacía constitucional que distinguen a cualquier modelo constitucional moderno siguen vigentes o si, por el contrario, nos encontramos ante a un arreglo institucional diferente, más cercano a la idea de “gobierno de los hombres”,³⁷ en el que al órgano ejecutivo se comporta como el verdadero depositario del poder soberano, del *summa potestas superiorem non recognoscens*, que no encuentra algún tipo de límite constitucional ni legal al ejercicio de sus facultades competenciales.

d) *Sobre los requisitos de activación.* Los países han establecido disímiles condiciones y requisitos a la hora de regular cada tipo de consulta. Precisamente, en los arreglos normativos de las consultas populares es donde predominan las diferencias. Por tal motivo, fue necesario determinar algunos parámetros a partir de los cuales establecer las comparaciones. Entre los aspectos útiles para comprender las especificidades de cada consulta, destacan los siguientes: los actores involucrados en la promoción del referéndum (el presidente, el gabinete y/o la asamblea legislativa), los asuntos sobre los que puede o no versar la consulta, la verificación de la constitucionalidad de la convocatoria y el texto que se someterá a referéndum, así como el cumplimiento de algún porcentaje de participación y/o votación necesarios para considerar vinculantes los resultados de tales ejercicios participativos.

De entre los requisitos para activar una consulta destaca el papel de los controles previos de constitucionalidad. Sólo Perú y Venezuela carecen de este mecanismo. Sin embargo, su importancia es vital, puesto que mediante su ejercicio los jueces deben garantizar que las consultas se realicen dentro de los marcos constitucionales y legales vigentes. De esta manera, podríamos decir que la labor de los máximos órganos jurisdiccionales se comporta como una especie de filtro que condiciona, en buena medida, la posibilidad de que las consultas populares se lleven a cabo.

e) *Sobre el grado de permisividad de las regulaciones.* Del estudio de las reglas aplicables a las consultas populares promovidas por las presidencias es posible identificar los diseños normativos más permisivos y restrictivos, a partir de dos criterios básicos: primero, por el número y tipo de consultas que pueden ser impulsadas por las presidencias, y segundo, por la cantidad de requisitos que exigen las leyes para activarlas.

De acuerdo con el primer rasero, Ecuador y Venezuela son los que mayores posibilidades ofrecen a las presidencias para promover consultas populares. En ambos países, los ejecutivos pueden activar cinco tipos de ejercicios diferentes, coincidentes en cuatro modalidades: i) referendos o consultas na-

³⁷ La expresión es de Bobbio (2003: 165).

cionales, *ii*) referendos para aprobar tratados internacionales, *iii*) referendos de reforma constitucional, y *iv*) referendos de enmienda constitucional. Adicionalmente, en Venezuela el Ejecutivo tiene la facultad de promover referendos abrogatorios de leyes, mientras que en Ecuador puede iniciar referendos para convocar a una asamblea constituyente. El caso más contrastante con Venezuela y Ecuador es Perú, donde la única posibilidad de los presidentes para apelar a la ciudadanía, mediante referéndum, es tratándose de las iniciativas de reforma constitucional previamente consensuadas por el Congreso.

Las conclusiones no son muy diferentes si observamos el segundo parámetro. Del estudio de los textos constitucionales y normas secundarias, tenemos que la posibilidad de celebrar una consulta popular está condicionada en gran medida por la dificultad (o la facilidad) que encuentre el Ejecutivo para obtener el consentimiento de los demás actores involucrados en la activación de la consulta (cuando así se requiere), de que la convocatoria se ciña a los límites determinados por las leyes y, en consecuencia, logre superar el control previo de constitucionalidad (cuando éste existe), de que se cumpla con el quórum de participación (de ser el caso) y se obtenga el umbral de votación necesario para aprobar el asunto sometido a consulta.

En este sentido, podríamos decir que las consultas populares son más difíciles de activar por las presidencias (es decir, encuentran más obstáculos normativos) cuando las leyes detallan cada uno de esos elementos y son más asequibles de promover cuando las normas permiten activar a las presidencias por propia voluntad la consulta popular, cuando no determinan con claridad los asuntos que pueden ser sometidos mediante referéndum, no establecen ningún mecanismo de constitucionalidad previo sobre la convocatoria ni especifican algún quórum de participación o umbral de votación determinados. A la luz de estas consideraciones, resulta que Ecuador y Venezuela no sólo conceden amplias posibilidades a las presidencias para promover consultas populares, sino también son los que, en general, solicitan menos requisitos para activarlas.

De entre los diversos tipos de consultas previstos en ambos países, las regulaciones más laxas son las relativas a los referendos de enmienda constitucional. Las leyes de Venezuela y Ecuador otorgan un amplio margen de discrecionalidad para que los ejecutivos promuevan este tipo de referendos: las presidencias no sólo definen las propuestas de cambio constitucional sin la participación de los órganos legislativos, sino que también les toca formular las preguntas que se someterán a referéndum, y estas últimas son aprobadas por la mayoría simple del electorado, independientemente del número de personas que salgan a votar el día del referéndum. Si bien ambos países

prohíben que ciertas materias sean consultadas por referéndum de enmienda constitucional, en Venezuela no existe ningún mecanismo que verifique que los presidentes respeten los límites materiales establecidos en la carta fundamental.

En Ecuador sí está previsto tal mecanismo; no obstante, como se ha insistido, se trata de un control meramente formal (no sobre el contenido y alcances) de la convocatoria. Precisamente, ese carácter es lo que le consintió a la Corte Constitucional ecuatoriana avalar las consultas populares y referendos de enmienda constitucional celebrados en 2011 y 2018. En dichas ocasiones, la Corte Constitucional no sólo aceptó la celebración simultánea de tales ejercicios, sino que también permitió que las presidencias sometieran a consideración de la ciudadanía cuestiones de dudosa procedencia legal y constitucional, como se ha dicho anteriormente.

Por último, y en abierto contraste con los casos anteriores, las regulaciones de Colombia y Costa Rica resultan ser las más intrincadas al exigir mayores requisitos para que las presidencias promuevan consultas populares en los ámbitos de sus competencias. De manera inversa a lo que sucede con los referendos de enmienda constitucional de Ecuador y Venezuela, en Colombia y Costa Rica los referendos más difíciles de activar son los destinados a reformar la Constitución. En ambos casos, la iniciativa de reforma debe contar con el respaldo del Poder Legislativo, el texto que se somete a referéndum debe superar el examen previo de constitucionalidad y debe cumplirse un quórum mínimo de participación electoral. En lo que va del siglo XXI, en Costa Rica las presidencias no han empleado esta vía de cambio constitucional. En Colombia sí, una vez, en 2003. En aquella ocasión, el entonces presidente Álvaro Uribe presentó un robusto proyecto de reforma constitucional, que fue avalado por el Congreso. Sin embargo, todas las preguntas, salvo una, fueron desestimadas por la ciudadanía.³⁸

A la luz de las consideraciones anteriores, podemos concluir que conviene ser cautelosos antes de hablar, de manera en general, de las consultas populares promovidas por las presidencias. Ni éstas persiguen los mismos fines ni están normadas de una sola manera. A pesar de que globalmente se observa una tendencia a regular con mayor rigor los requisitos de activación de las consultas populares, los esfuerzos no han sido iguales en todos lados. Por ello, es importante observar con detenimiento cómo se han regulado tales mecanismos país por país, identificando la finalidad que persiguen, los límites

³⁸ La única pregunta que logró el índice de participación ordenado por la Constitución fue el reactivo sobre la imposibilidad de servir como funcionario público o postularse a un cargo de elección popular por haber sido condenado por un delito que afectara el patrimonio del Estado (Londoño, 2020: 76).

constitucionales a los que están sujetos, los actores involucrados, los requisitos formales para su ejecución, entre otros asuntos.

Diferentes diseños normativos condicionan de manera diversa el funcionamiento de las consultas populares, así como sus efectos sobre el sistema jurídico de cada país. Las consultas populares permiten legitimar importantes cambios normativos y frenar decisiones gubernamentales impopulares, pero también pueden contribuir a alterar el equilibrio entre los poderes públicos, especialmente la relación entre los órganos ejecutivo y legislativo. Si bien las consultas logran establecer una relación directa entre la ciudadanía y el gobierno, asimismo pueden reforzar el poder de las presidencias en detrimento de las asambleas legislativas nacionales. Esto es particularmente evidente en Ecuador y Venezuela, donde los ejecutivos no sólo tienen mayores oportunidades para promover consultas sobre un vasto abanico de asuntos, sino que además gozan de amplias facultades para activarlas de manera directa, incluso en solitario, y sin que medie contrapeso institucional alguno sobre las iniciativas presidenciales. Podría decirse que, al final, el pueblo tiene la última palabra. No obstante, no se pierda de vista que el poder realmente decisivo corresponde a quien plantea las cuestiones a votar mediante referéndum. Cuando ese poder está concentrado en manos del gobierno, el papel de la ciudadanía es meramente reactivo, puesto que los términos de las determinaciones sometidas a consulta son previamente definidos “desde lo alto” —incluso de forma unilateral, como en los referendos sobre leyes venezolanos y de enmienda constitucional en Venezuela y Ecuador—, desde la oficina presidencial.

Este ejercicio deberá ser complementado con ulteriores investigaciones que, entre otras cosas, observen puntualmente la aplicación concreta de los diseños normativos aquí esbozados en cada una de las consultas hasta ahora promovidas por los gobiernos. Pero este panorama general puede ser un punto de partida para identificar aquellos casos en los que, antes de ser una vía para ampliar la participación ciudadana, las consultas populares se convierten en instrumentos para acrecentar los poderes presidenciales, no por un rechazo, inaplicación o manipulación de las normas que las regulan, sino mediante la puesta en marcha de esas reglas y al amparo de los propios ordenamientos constitucionales y legales de algunos países.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, 1982, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos.
BOBBIO, Norberto, 2003 [1999], *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta.

- BOLIVIA, 2010, Ley del Régimen Electoral, Ley No. 26.
- BOLIVIA, 2009, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- BREWER CARÍAS, Allan R., 2009, “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009)”, en REYNOSO NÚÑEZ, José y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2734/32.pdf>.
- CALVO, Ernesto, 2015, “Colaboración legislativa y división de poderes 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: <https://reformaspoliticas.org/reformas/presidentes-y-congresos/ernesto-calvo/>.
- COLOMBIA, 2015, Ley Estatutaria 1757.
- COLOMBIA, 1991, Constitución Política de Colombia.
- COSTA RICA, 2007, Reglamento para los Procesos de Referéndum, Decreto 11-2007.
- COSTA RICA, 2006, Ley de Regulación del Referéndum, Ley 8492.
- COSTA RICA, 1949, Constitución Política de la República de Costa Rica.
- ECUADOR, 2010, Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- ECUADOR, 2009, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- ECUADOR, 2009, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.
- ECUADOR, 2008, Constitución Política de la República del Ecuador.
- FREIDENBERG, Flavia (ed.), 2017, *La representación política de las mujeres en México*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4784-la-representacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico>.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, 1984, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial.
- GUASTINI, Riccardo, 2001, *Estudios de teoría constitucional*, Ciudad de México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/22/5.pdf>.
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco y ACUÑA VILLARRAGA, Fabián, 2012, “Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio

- constitucional en los países andinos”, *Análisis Político*, núm. 75, mayo-agosto, disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43504>.
- LISSIDINI, Alicia, 2011, *Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*, Buenos Aires, Clacso, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>.
- LISSIDINI, Alicia, 2008, “La democratización de la democracia en América Latina y más allá”, en LISSIDINI, Alicia, WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-directa-en-latinoamerica.pdf>.
- LONDOÑO OSORIO, Juan Fernando, 2020, “El referéndum en Colombia: un amor no correspondido”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP, Yanina (coords.), *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1138-el-diablo-esta-en-los-detalles.html>.
- MISIÓN DE EXPERTOS ELECTORALES (MOE), 2018, *Informe preliminar sobre el referéndum constitucional en Perú*, Organización de los Estados Americanos, 10 de diciembre, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Preliminar-MOE-OEA-Per%C3%BA-Referendum-2018.pdf>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 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.
- PERÚ, 1997, Ley Orgánica de Elecciones, Ley No. 26859.
- PERÚ, 1994, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 26300.
- PERÚ, 1994, Constitución Política del Perú.
- PORRAS FLORES, Adrián y RAMÍREZ BUSTAMANTE, Mariana, 2015, “Reformas a los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en América Latina (1978-2015)”, Documento de trabajo núm. 8, 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: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/09/DT-08.pdf>.
- POZO BAHAMONDE, Juan Pablo, 2020, “Ecuador: la consulta popular, entre lo ciudadano y lo político”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP,

- Yanina (coords.), *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1138-el-diablo-esta-en-los-detalles.html>.
- RAVENTÓS VORST, Ciska, 2014, “Democracia directa en Costa Rica”, en LISSIDINI, Alicia, WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3717/7.pdf>.
- SALGADO PESANTES, Hernán, 2009, “Proceso constituyente y la transición en el Ecuador”, *Anuario del Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 15.
- SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, 2016, “Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?”, *Diritto & Questioni Pubbliche*, vol. 16 (2), disponible en: http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2016_n16-2/a-mono_1_08%20G%20Salmoran.pdf.
- SANTOS OLIVO, Isidro de los, 2010, “Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado”, en ASTUDILLO REYES, César Iván y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, Ciudad de México, UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/21.pdf>.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP, Yanina (coords.), 2020, *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1138-el-diablo-esta-en-los-detalles.html>.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, 2020, “Perú: un referéndum para la reforma”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP, Yanina (coords.), *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1138-el-diablo-esta-en-los-detalles.html>.
- VENEZUELA, 2002, Ley Orgánica del Poder Electoral.
- VENEZUELA, 1999, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- VENEZUELA, 1998, Ley Orgánica del Sufragio y Participación Ciudadana.
- WELP, Yanina, 2014, “Las instituciones de participación ciudadana 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: <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/yanina-welp.pdf>.

ZOVATTO, Daniel, 2019, “Las instituciones de la democracia directa”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional Electoral-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SEGUNDA PARTE
REFORMAS A LOS PARTIDOS
Y AL SISTEMA ELECTORAL

CAPÍTULO QUINTO

LA PERSONALIZACIÓN DEL VOTO Y LA CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Karolina GILAS

SUMARIO: I. *Reformas electorales como solución a la crisis de representación.* II. *La personalización del voto. Discusión teórica.* III. *Las reformas a los mecanismos del voto en América Latina.* IV. *Calidad de la representación política.* V. *La personalización del voto y la calidad de la representación en América Latina.* VI. *Conclusiones: el remedio fallido.* VII. *Referencias bibliográficas.*

I. REFORMAS ELECTORALES COMO SOLUCIÓN A LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN¹

En América Latina, al igual que en algunas otras regiones, desde hace décadas se advierte sobre la crisis de representación política o crisis de partidos políticos (Mainwaring *et al.*, 2006; Corral, 2010; Aragón, 2016; Cantanilla *et al.*, 2017; Zovatto, 2017; Bokser, 2017). Estas crisis se ven reflejadas en la pérdida de la capacidad de los partidos políticos para cumplir con su función básica de aglutinar los intereses sociales y transformarlas en políticas públicas efectivas, así como de responder a las necesidades básicas de los votantes y darles respuestas

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. La autora agradece la cuidadosa lectura y los comentarios realizados a este documento por dos colegas del #ObservatorioReformas.

públicas que satisfagan esas necesidades. La separación entre los partidos y la sociedad es una de las causas de la crisis de las democracias, de la volatilidad electoral y de las transformaciones que sufren los propios sistemas de partidos (Luna, 2007: 395; Negretto, 2009; Cantillana *et al.*, 2017: 252-255).

Los partidos políticos son las instituciones que gozan de menor confianza ciudadana, y han sido señalados como los responsables de la corrupción, del incremento de la influencia de los poderes fácticos, de la ineficiencia de los gobiernos y de otras percepciones negativas de la ciudadanía. En efecto, la ciudadanía latinoamericana muestra altos niveles de desconfianza, descontento y desaprobación respecto al gobierno y a los partidos de sus respectivos países. En promedio, en la región únicamente el 24% de las personas señalan que están satisfechas con el funcionamiento de la democracia. Solamente el 31.8% aprueba la gestión de su gobierno (aunque el 54.4% confía en el gobierno y el 55% en el Congreso), mientras que sólo el 42.7% confía en los partidos políticos (Latinobarómetro, 2018).

Al mismo tiempo, el reformismo político-electoral es una constante en los países de América Latina. El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas] señala que se han llevado a cabo 235 reformas en el periodo 1977-2019 (Freidenberg, Garrido de Sierra y Uribe Mendoza, en este libro). Estas reformas han sido diferentes en cuanto a su origen, profundidad, impacto en el sistema electoral y político o las temáticas específicas que abarcan. Aún así, todas parecen responder al menos a dos fenómenos comunes: la crisis de representación política y las transformaciones de los sistemas de partidos (Mainwaring, 2018; Freidenberg y Došek, 2016a y 2016b).

Las crisis de representación política se pretenden mitigar con diversas estrategias, y una de ellas ha sido modificando los mecanismos del voto, en particular, a través de la incorporación de los instrumentos que incrementan la influencia de las y los votantes sobre la definición de los representantes. Con ello, se espera generar cambios en el comportamiento legislativo y partidista hacia una dinámica que logre una mayor respuesta a las demandas ciudadanas. La lógica detrás de esta apuesta es que mientras más personalizado sea el voto, más individualista será el comportamiento de los representantes, quienes tratarán de atender las necesidades de su electorado. Por el contrario, a mayor partidización del voto, mayores serán los incentivos para que los legisladores desplieguen conductas partidistas, pues su futuro político no estará en manos de los electores, sino de sus partidos (Amorim y Santos, 2001).

Este capítulo analiza los efectos de la introducción de la personalización del voto en la calidad de representación en los dieciocho países de América

Latina entre 1990 y 2018.² Para ello, en el segundo apartado, se estudia el concepto de la personalización del voto, su relación con el comportamiento legislativo y las tendencias de su empleo en la región. En el apartado tres, se examina el concepto de representación y las estrategias para la evaluación de su calidad. En el apartado cuatro, se discuten los efectos de la personalización del voto en la calidad la representación a partir de la congruencia ideológica y de la satisfacción ciudadana con el desempeño de los legisladores, para concluir, en el apartado cinco, acerca de la relación entre ambos fenómenos.

II. LA PERSONALIZACIÓN DEL VOTO. DISCUSIÓN TEÓRICA

Los sistemas electorales se pueden entender como el conjunto de reglas y procedimientos que determinan las formas en las que la ciudadanía pueda expresar su voluntad en las urnas, así como las reglas para la transformación de los votos en los escaños (Nohlen, 1995). Las reglas electorales son fundamentales para el funcionamiento de los sistemas políticos, pues afectan el comportamiento de los actores políticos y de los electores, al establecer los incentivos y limitaciones a su comportamiento (North, 1990; O'Donnell, 1996; Freidenberg y Došek, 2016a: 76-77; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019).

Entre las variables que resultan definitorias para el comportamiento del sistema electoral —y, con ello, del sistema político— están la fórmula electoral, la magnitud de las circunscripciones, el umbral electoral y el tamaño de la asamblea (Lijphart, 1994), y otros elementos, como la estructura de voto, el *malapportionment*, la concurrencia o el *apparentement* (Freidenberg y Došek, 2016a: 76). El estudio de estas variables y su impacto en el comportamiento de los actores políticos y en las decisiones del electorado es fundamental, en particular en el contexto de una tendencia reformista existente en América Latina (Freidenberg y Došek, 2016b: 26). El contexto de la región es especial, pues las reformas electorales usualmente buscan modificar las condiciones de la competencia política (Nohlen, 1981: 141; Norris, 2011: 531; Freidenberg y Došek, 2016b), y las modificaciones de las últimas décadas han avanzado hacia cada vez mayor personalización del voto (Negretto, 2009: 45; Freidenberg y Došek, 2016b: 45-48).

La literatura clásica consideraba que la determinante principal del voto, especialmente en las elecciones legislativas, era la preferencia partidista, por

² Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y República Dominicana.

lo que centró su atención en la manera en la que los sistemas electorales distribuían los escaños entre los partidos políticos, considerando que el fenómeno de la personalización del voto era exclusivo de las elecciones presidenciales (Duverger, 1954; Rae, 1967; Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994). Sin embargo, los estudios posteriores empezaron a advertir y analizar el fenómeno de la personalización en las elecciones legislativas, en las que observaron una tendencia a centrar la atención en las candidaturas y liderazgos partidistas como elementos definitorios de la decisión electoral (Carey y Shugart, 1995; McAllister, 2009; Costa Lobo y Curtice, 2014; Graetz y McAllister, 1987; Bean, 1993; Clarke, 2000; Freidenberg y Došek, 2016b).

La tendencia a la personalización del voto obedece a dos fenómenos que pueden coexistir y reforzarse mutuamente. Por un lado, depende de las dinámicas propias del sistema político, en particular de la existencia de grandes partidos o de la disminución de los clivajes sociales (Gunther y Montero, 2001). Se trata de un fenómeno cambiante que puede variar en función de los partidos y de las elecciones (Riera *et al.*, 2017: 2), aunque con una tendencia creciente (Manin, 1997; Aarts *et al.*, 2011). Por otro lado, las reglas del sistema electoral pueden crear condiciones favorables para la personalización del voto, es decir, para conducir a la ciudadanía a elegir sus representantes con base en las características de las candidaturas disponibles más que por cuestiones ideológicas.

Este es, precisamente, uno de los aspectos más relevantes de un sistema electoral: la determinación de por quién puede votar la ciudadanía: por los partidos o por las candidaturas. Cuando el diseño electoral incrementa la influencia de los votantes sobre la definición del representante electo, induciendo la votación por candidaturas en función de sus características y no del partido que la respalda, se refiere a la existencia de la personalización del voto. El grado de personalización del voto es fundamental para el funcionamiento de los sistemas políticos, porque puede fomentar una mayor influencia de los votantes sobre la selección de candidatos, incrementar la competencia interna de los partidos y la orientación localista de las políticas legislativas (Negretto, 2013).

Desde la perspectiva de diseño del sistema electoral, la conceptualización del fenómeno de personalización del voto se puede realizar en función de qué tipo de voto promueve: basado en preferencias partidistas o en las candidaturas. El fenómeno de personalización del voto se refiere, pues, a la existencia de las reglas electorales (de la fórmula o de la estructura del voto) que incentiven a la ciudadanía a decidir su voto con base en las características de las personas que ostentan las candidaturas: “El grado de personalización aumenta cuando los candidatos compiten por medio de listas cerradas

múltiples por facciones de partido, listas flexibles y listas abiertas. Lo mismo ocurre cuando un porcentaje de los legisladores se elige en distritos uninominales” (Negretto, 2013).

La personalización del voto se puede presentar a través de los siguientes elementos del diseño electoral:

- *Estructura del voto.* Determina el modo en el que las opciones son presentadas ante los votantes, dándoles a elegir entre las candidaturas, las listas partidistas o una forma mixta de ambos (Blais, 1999: 46-8; Nohlen, 1994: 63). La estructura del voto puede inducir al electorado a elegir entre los partidos (a través de una lista cerrada y bloqueada) o las candidaturas (Carey y Shugart, 1995; Freidenberg y Došek, 2016b). Entre las posibilidades de diseño se encuentran:
 - a) *Lista cerrada y no bloqueada (flexible).* Los partidos presentan listas de candidaturas que no pueden ser alteradas por los electores. Sin embargo, éstos pueden emitir sus votos a favor de una candidatura en particular, alterando con ello el orden definido por los partidos.
 - b) *Lista abierta.* Los partidos presentan listas de candidaturas. Los electores pueden elegir entre las candidaturas de diferentes partidos, elaborando una lista propia.
 - c) *Voto preferente.* Este término hace referencia a las elecciones realizadas bajo las listas abiertas o cerradas, en las cuales los electores pueden ordenar a las candidaturas conforme a sus preferencias. En ocasiones, bajo este término se designan también las votaciones bajo las listas flexibles o abiertas, pues permiten a la ciudadanía expresar su preferencia por una candidatura en particular.
- *Fórmula electoral.* Las fórmulas electorales también impactan en el comportamiento de los electores, al modificar la lógica de la decisión electoral. Los sistemas de representación proporcional en principio promueven el voto partidista (aunque pueden fomentar la personalización en función de la estructura del voto adoptada), mientras que los de mayoría tienden hacia la personalización, al incrementar el valor de la reputación de las personas que ostentan las candidaturas. Entre las posibilidades de diseño están:
 - a) *Sistema de mayoría.* Es el mecanismo más común entre los sistemas de mayoría simple, es decir, la elección basada en distritos

uninominales en los que gana la persona que obtuvo la mayor cantidad de votos, con lo que la competencia a nivel distrital está centrada en las figuras de las candidaturas.

- b) *Sistema mixto*. Es un sistema que combina, para la elección de un mismo órgano, dos principios electivos: representación proporcional y mayoría. La incorporación de una proporción de escaños elegidos bajo mayoría en distritos uninominales tiene el efecto de personalización del voto, al inducir al electorado a votar por las candidaturas.

El fenómeno de la personalización del voto se puede presentar en diferentes sistemas electorales (de mayoría, de representación proporcional o mixtos), que pueden otorgar a los electores la decisión final sobre las candidaturas ganadoras (Nicolau, 2006: 23-4; Negretto, 2009).

Los efectos de la personalización del voto

La literatura apunta a la existencia de una relación entre los mecanismos de voto (personalizado o partidista) y el comportamiento de los representantes y de los partidos tanto en las campañas como en el ejercicio del poder. Los trabajos apuntan a que la personalización del voto incentiva la promoción de las reputaciones de los legisladores, generando las estrategias de refuerzo de lealtades parroquiales de sus electorados (a través de la captura de recursos públicos y las prácticas clientelares), mayor competencia intrapartidaria, debilitamiento de la disciplina y fidelidad en relación con sus partidos, así como de la disciplina legislativa (Carey y Shugart, 1996: 419; Norris, 2002: 4-5; Crisp *et al.*, 2004: 831; Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Mainwaring, 1991; Taylor-Robinson 2006; Pachano 2006: 108; Jacobs y Spierings, 2010).

Todo ello conduce a debilitar aún más a los partidos políticos, elevando las tensiones internas (Tuesta, 2013), y tiende a fomentar la corrupción, al generar incentivos fuertes para el incremento del gasto electoral (Chang, 2005: 71; Rose-Ackerman, 1999), incluso proveniente de fuentes ilícitas (Chang, 2005; Chang y Golden, 2006; Kunicová y Rose-Ackerman, 2005; Persson *et al.*, 2003). Finalmente, la personalización del voto afecta negativamente las oportunidades de acceso a los cargos públicos de las mujeres y de los integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad (Rosen, 2011: 316) y afecta el principio de la igualdad del voto (Kouba, 2015: 2-7).

Entre los efectos positivos que se espera de la personalización del voto están la posibilidad de que el electorado ejerza el voto retrospectivo de forma individualizada, premiando o castigando a los representantes en función de su desempeño (Barberá, 2010). De esta manera, las lealtades de representantes se trasladan desde las cúpulas partidistas hacia los electores (Piñeiro, 2008), permitiendo la creación de un vínculo entre el desempeño de los representantes y sus posibilidades de reelección, lo que incentiva un mejor desempeño de los legisladores (Persson *et al.*, 2003; Kunicova y Rose-Ackerman, 2001), fomenta la transparencia en el ejercicio del gobierno y fortalece la rendición de cuentas vertical (Chang, 2006). Todo ello, se espera, debe fomentar la cercanía y la satisfacción de los votantes (Bosch y Orriols, 2011; Blumenau *et al.*, 2014), con lo que se espera elevar la calidad de la representación (Chang, 2006).

La evidencia empírica existente no permite llegar a una interpretación unívoca de los efectos de la personalización del voto en el funcionamiento de los sistemas político y de partidos y de la calidad de la representación. La existencia de las evidencias contradictorias puede apuntar a que la personalización del voto —lograda a través de la estructura del voto o de la fórmula electoral— no es, en sí misma, un factor significativo para moldear las relaciones entre los representantes y representados, sino que sus efectos pueden ser moldeados por otros factores o elementos del sistema político y de partidos.

III. LAS REFORMAS A LOS MECANISMOS DEL VOTO EN AMÉRICA LATINA

Las reformas electorales son concebidas como uno de los mecanismos adaptativos que tienen los partidos políticos para garantizar su supervivencia y mantener el control y el poder (Ahmed, 2013: 6; Colomer, 2004: 3-4). En general, las modificaciones a las reglas electorales se pueden alinear en uno de dos extremos: continuidad o cambio, es decir, como mecanismos de adaptación de los partidos que reconocen la necesidad de cambiar —al menos una porción de— las reglas para seguir participando en el juego electoral. En América Latina las reformas adaptativas estuvieron encaminadas, en su mayoría, hacia los mecanismos que permiten “incrementar la influencia de los votantes sobre la selección de representantes por medio de distintas variantes de voto preferencial” (Negretto, 2009: 45). Estas reformas se han dado a través de las modificaciones de la fórmula electoral y de la estructura del voto, pretendiendo modificar con ello a la competencia entre partidos (Freidenberg y Došek, 2016b: 32; 45-48).

En el periodo 1990-2018 se han realizado dieciocho reformas a los mecanismos que establecen el modo en que se ejerce el voto. La mitad de ellas incorporaron modificaciones encaminadas a la personalización del voto, a través de la incorporación del voto preferente³ (Brasil, República Dominicana, Honduras, Colombia), voto cruzado (El Salvador) o listas abiertas (Chile) y del cierre de las listas (Ecuador⁴ y Perú⁵) (#ObservatorioReformas, 1977-2022).

TABLA I. REFORMAS DE MECANISMOS DE VOTO
 EN AMÉRICA LATINA, 1990-2021

| <i>País</i> | <i>Reforma</i> | <i>Tendencia</i> | <i>Sistema electoral</i> | <i>Estructura de voto</i> | <i>Efecto de voto</i> |
|-------------|----------------|------------------|--------------------------|---|-----------------------|
| Argentina | 1994 | <i>Statu quo</i> | Proporcional | Lista cerrada y bloqueada | Partidización |
| Bolivia | 2009 | Apertura | Mixto | Mixto (lista única y SMD) | Personalización |
| Brasil | 2003 | Apertura | Proporcional | Voto preferente | Personalización |
| Chile | 2015 | Apertura | Proporcional | Lista abierta | Personalización |
| Colombia | 1994 | Apertura | Proporcional | Mixto (lista cerrada y bloqueada o voto preferente) | Personalización |
| Costa Rica | 1998 | <i>Statu quo</i> | Proporcional | Lista cerrada y bloqueada | Partidización |
| Ecuador* | 1998 | Apertura | Proporcional | Voto preferente | Personalización |
| El Salvador | 2011 | Apertura | Proporcional | Lista cerrada y no bloqueada | Personalización |
| Guatemala | 1990 | <i>Statu quo</i> | Proporcional | Lista cerrada y bloqueada | Partidización |

³ Algunos países habían introducido estos mecanismos previamente, como Perú en 1978 o Panamá entre 1925 y 1972.

⁴ El 3 de febrero de 2020, en Ecuador entró en vigor la reforma electoral que eliminó el voto personalizado con listas abiertas y estableció el mecanismo de listas cerradas y bloqueadas. Los efectos de esta modificación tendrán que ser investigados en el futuro (Romero, 2020).

⁵ Con las diferentes reformas de 2019-2021, Perú eliminó el voto preferencial, optando por la introducción de las listas cerradas y bloqueadas (#ObservatorioReformas, 1977-2022). Los efectos de este cambio respecto del funcionamiento del sistema político y de la calidad de la representación política deberán ser analizados en el futuro.

| <i>País</i> | <i>Reforma</i> | <i>Tendencia</i> | <i>Sistema electoral</i> | <i>Estructura de voto</i> | <i>Efecto de voto</i> |
|----------------------|----------------|------------------|--------------------------|--|-----------------------|
| Honduras | 2004 | Apertura | Proporcional | Lista abierta | Personalización |
| México | 1996 | <i>Statu quo</i> | Mixto | Lista cerrada y bloqueada/SMD | Personalización |
| Nicaragua | 1995 | <i>Statu quo</i> | Proporcional | Lista cerrada y bloqueada | Partidización |
| Panamá | 2004 | <i>Statu quo</i> | Mixto | Mixto (lista cerrada y bloqueada o voto preferente; SMD) | Personalización |
| Paraguay | 1992 | <i>Statu quo</i> | Proporcional | Lista cerrada y bloqueada | Partidización |
| Perú* | 2009 | Apertura | Proporcional | Mixto (lista cerrada y bloqueada o voto preferente) | Personalización |
| República Dominicana | 2010 | Apertura | Proporcional | Voto preferente | Personalización |
| Uruguay | 1996 | Restricción | Proporcional | Lista cerrada y bloqueada | Partidización |
| Venezuela | 1999 | <i>Statu quo</i> | Mixto | Lista cerrada y bloqueada/SMD | Personalización |

* Ecuador en 2020 y Perú en 2021 cerraron su estructura de voto hacia listas cerradas y bloqueadas.

FUENTE: #ObservatorioReformas (1977-2022).

La aprobación de las reformas que apuestan por personalización del voto, con frecuencia obedece a una coyuntura de descrédito de los partidos e instituciones políticas, a los altos niveles de desconfianza y descontento ciudadano, así como a la necesidad de aumentar el grado de inclusión, pluralismo y competencia (Negretto, 2009: 45-6). Leídas a partir de la comprensión de las reformas electorales en cuanto mecanismos de adaptación, esas reformas pueden ser consideradas una respuesta a la crisis de representación. Así, las crisis de representación —real o percibida— tienden a producir reformas electorales que pretenden modificar la relación entre los votantes y representantes permitiendo a los partidos políticos existentes un reacomodo en la escena política.

Las dirigencias partidistas esperan que la apertura de los sistemas electorales hacia la personalización del voto revierta las tendencias negativas

de la representación, mejorando su calidad. En especial, se espera que su introducción: *a)* permita lograr una mayor representatividad de los órganos electos y que los representantes actúen en favor de la sociedad; *b)* amplíe la capacidad de influencia ciudadana sobre quienes ganarán espacios de representación; *c)* genere un vínculo más directo entre los representantes y la ciudadanía, y *d)* logre que los candidatos tengan un mayor arraigo en los distritos y fortalezca la transparencia y rendición de cuentas del gobierno (Shugart *et al.*, 2005; Blumenau *et al.*, 2014).

IV. CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La visión tradicional sobre la representación, enfocada en la relación principal-agente, define a este concepto como “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos” (Pitkin 1967: 209) y, a partir de allí, distingue cuatro tipos de representación: formal, simbólica, descriptiva y sustantiva. La representación formal identifica el vínculo entre el principal y el agente a través de los mecanismos institucionales que generan la autorización para que el agente actúe a nombre del principal, y de control, mediante los cuales los electores pueden castigar a los representantes que no cumplen con su mandato. La representación simbólica se basa en la idea de suplir al agente y el significado que el agente tiene para el principal. La representación descriptiva centra su interés en la idea de la semejanza entre los representantes y representados. Finalmente, la representación sustantiva señala que los representantes deben actuar en nombre y a favor de los intereses de los representados (Pitkin, 1967).

La manera en la que se conceptualiza la representación es relacional, es decir, se enfoca en analizar la relación existente entre quienes representan (agentes) y quienes son representados (principales). En esta relación se espera que los agentes articulen y realicen los intereses de los representados, a través de los debates públicos y la toma de decisiones. Una “buena representación” o “representación de calidad” implicaría entonces, necesariamente, que las acciones de los agentes mantengan cercanía con las preferencias de los representados (Huber y Powell, 1994; Rehfeld, 2009: 215) y que materialicen las decisiones que contribuyan a la realización de sus intereses (Page y Shapiro, 1983). Si bien es ampliamente aceptada la posibilidad de que, en ciertas circunstancias, la realización de los intereses de la ciudadanía exige de los representantes alejarse de las preferencias de su electorado (Rehfeld, 2009: 214), estas desviaciones deben ser poco frecuentes, y no pueden con-

vertirse en una norma de comportamiento (Pitkin, 1967: 209-10; Golder y Ferland, 2018: 215).

¿Cómo medir la calidad de la representación política? Conceptos y mediciones

La calidad de la representación política suele ser medida a través de los niveles de congruencia ideológica y la responsabilidad. El primero de estos parámetros se refiere a la distancia existente en un momento dado entre las acciones de los representantes y las preferencias de los representados, mientras que el segundo pretende evaluar cómo los representantes ajustan su comportamiento para responder de una mejor manera a los intereses de los representados (Golder y Ferland, 2018: 216). La congruencia ideológica es entendida como la correspondencia entre las posturas o preferencias que los votantes y los representantes adoptan respecto de los asuntos relevantes para las políticas públicas (Powell, 2004), mientras que la responsabilidad puede analizarse en relación con los resultados de las decisiones tomadas por los representantes y con la satisfacción del electorado con la actuación de sus agentes (Stokes, 2001). En ambos casos se trata de conceptos abstractos que presentan importantes dificultades para ser medidos en forma objetiva. Por ello, en el presente trabajo se pretende acercarse a la evaluación de ambos a través de las variables alternativas (proxy) (Kellstedt y Whitten, 2018: 104-111).

Asumiendo que las personas que son candidatas guardan cierta cercanía tanto con el programa como con los valores e ideologías de los partidos políticos que los postulan, la congruencia ideológica entre los representantes y los representados se puede medir a través de la cercanía entre las posiciones de los partidos políticos y de los electores en la escala ideológica izquierda-derecha⁶ (Altman *et al.*, 2009; Wiesehomeier y Benoit, 2009; Ruiz, 2006; Freidenberg *et al.*, 2008). Para tal fin, se toman los datos del proyecto Democracy Barometer, que reúne los datos sobre la congruencia ideológica

⁶ En los contextos de alta polarización ideológica o partidista, frecuentes en los países de la región, la congruencia ideológica entre las personas representantes y los partidos políticos no siempre está presente o se articula de manera significativa. Sin embargo, ante la imposibilidad práctica de obtener los datos y calcular la congruencia ideológica de las personas representantes en lo individual, y tomando en cuenta las justificaciones teóricas existentes en la literatura (Altman *et al.*, 2009; Wiesehomeier y Benoit, 2009; Ruiz, 2006), la medición de la congruencia ideológica de los partidos y el electorado sigue siendo el mejor proxy para analizar esta variable de la calidad de la representación.

para todos los países de la región en el periodo de 1990 a 2018 (Merkel *et al.*, 2018a).

En cuanto a la responsabilidad de los representantes, la dificultad reside en evaluar su influencia en la toma de decisiones y en los resultados específicos de las políticas públicas. Primero, evaluar la incidencia de una sola persona que ejerce la función representativa en la actuación y decisiones tomadas por 300 o 500 personas resulta cuestionable teórica y metodológicamente. Segundo, las decisiones tomadas por los órganos legislativos son afectadas por las posiciones y las negociaciones partidistas, cuyo peso frecuentemente llega a ser mayor que las posturas o actuación de un(a) legislador(a) en particular. Tercero, incluso las decisiones sobre las políticas públicas tomadas por los legislativos se materializan a través de las acciones del Ejecutivo y de la administración pública, pudiendo ser transformadas o modificadas en este proceso, además de que sus efectos pueden no ser inmediatos y que su evaluación por parte de la ciudadanía enfrenta numerosas dificultades (Achen y Bartels, 2017).

Estas dificultades obligan a buscar aproximaciones teóricas y metodológicas para lograr un análisis del desempeño o de la calidad de la representación. En este sentido, tomando en cuenta que una representación de calidad en términos de los resultados tendría que generar reacciones positivas en el electorado, en especial mejorar la confianza ciudadana en las y los legisladores y su satisfacción con la democracia,⁷ se propone tomar en cuenta las mediciones de las percepciones ciudadanas sobre estos dos elementos (Schwindt-Bayer, 2010: 156-7). La confianza ciudadana en los órganos legislativos está estrechamente relacionada con la evaluación de la labor realizada por estos órganos y, en consecuencia, refleja la valoración que las personas tienen de sus representantes. En este mismo sentido, las personas no se sienten satisfechas con el funcionamiento de la democracia cuando perciben que las instituciones no cumplen sus funciones y no actúan en su beneficio. De ahí que la satisfacción con la democracia es un parámetro que permite evaluar las opiniones generales que la ciudadanía mantiene respecto del funcionamiento de las instituciones. En ambos casos —de la confianza en el Legislativo y satisfacción con la democracia— se esperaría un incremento de las valoraciones en la medida en la que se fortalezca la satisfacción con la labor desempeñada por los órganos representativos.

⁷ Algunos trabajos apuntan explícitamente a que las crisis de la representación y de las democracias contemporáneas son, en realidad, el resultado de la incapacidad de los sistemas políticos modernos de generar una representación política sustantiva (Stokes, Manin y Przeworski, 1999; Del Tronco, 2016: 48).

Otros elementos para tomar en cuenta son la confianza en los partidos políticos que, se espera, mejoraría a partir de la personalización del voto, así como la reducción en los niveles de corrupción y la reducción de los niveles de clientelismo (entendido como la existencia de la compra de votos, realización de los intereses particulares y relaciones clientelares con las y los votantes), pues la ciudadanía espera de sus representantes la realización del bienestar común, y no de los intereses particulares. Para la medición de la satisfacción con la democracia y la confianza en el Legislativo y en los partidos, se toman los datos de Latinobarómetro (2018), mientras que la percepción de la corrupción se mide a partir de los datos de Transparency International (2019).

TABLA II. INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN

| <i>Variable</i> | <i>Indicador</i> | <i>Medición</i> | <i>Fuente de datos</i> |
|--------------------------|---|--|--|
| Personalización del voto | La existencia de las reglas electorales que incentiven a la ciudadanía a decidir su voto con base en las características de las personas que ostentan las candidaturas. | Estructura del voto (lista cerrada no bloqueada, lista abierta, voto preferente) o la fórmula electoral (mayoría relativa, sistema mixto) que promueven personalización. | Observatorio Reformas (2018) |
| Congruencia ideológica | Cercanía entre las posturas de los representantes y de los representados sobre los asuntos clave para las políticas públicas. | Índice de congruencia | Indicador <i>issuecongr</i> del Democracia Barometer (2018) ⁸ |

⁸ La congruencia entre la distribución de posiciones de izquierda/derecha entre los votantes y la distribución de posiciones de izquierda/derecha entre los miembros del Parlamento (medido por las posiciones de los partidos) está calculada de la siguiente forma: 1) a cada partido fue asignado a una de tres categorías (izquierda/centro/derecha), que se calcularon sobre la base de la media y la desviación estándar de la distribución de las posiciones izquierda/derecha de los partidos participantes en una elección determinada; 2) los votantes (encuestados) fueron asignados a una de las tres categorías (izquierda/centro/derecha) de acuerdo con su ubicación en una escala izquierda-derecha; 3) para cada categoría ideológica se calculó la diferencia entre la proporción de escaños y las preferencias de los votantes. Los valores faltantes de las mediciones fueron sustituidos con los valores disponibles para el año inmediato anterior (Merkel *et al.*, 2018b: 154 y 155).

| <i>Variable</i> | <i>Indicador</i> | <i>Medición</i> | <i>Fuente de datos</i> |
|-----------------|---|--|--|
| Responsabilidad | Confianza ciudadana en los representantes. | Porcentaje de la ciudadanía que declara tener mucha, poca o algo de confianza en el Legislativo. | Latinobarómetro (2018) ⁹ |
| | Confianza ciudadana en los partidos políticos. | Porcentaje de la ciudadanía que declara tener mucha, poca o algo de confianza en los partidos políticos. | Latinobarómetro (2018) ¹⁰ |
| | Satisfacción ciudadana con la democracia. | Porcentaje de la ciudadanía que declara estar mucho o poco satisfecha con el funcionamiento de la democracia de su país. | Latinobarómetro (2018) ¹¹ |
| | Percepción de la corrupción en la política nacional. | Índice de percepción de la corrupción | Corruption Perception Index, Transparency International (2019) ¹² |
| | Existencia de relaciones clientelares entre representantes y representados. | Índice de clientelismo | V-Dem (2021) ¹³ |

FUENTE: elaboración propia.

⁹ Suma de las respuestas “Mucha”, “Algo” y “Poca” otorgadas a la pregunta “¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Congreso?”.

¹⁰ Suma de las respuestas “Mucha”, “Algo” y “Poca” otorgadas a la pregunta “¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos?”.

¹¹ Suma de las respuestas “Muy satisfecho” y “Más bien satisfecho” otorgadas a la pregunta “En general, ¿diría Ud. que está que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?”.

¹² Estimado del nivel de corrupción en un país dado a partir de las percepciones de los expertos y los empresarios. Mientras más alto el valor del indicador, menores niveles de la corrupción percibida (Transparency International, 2019).

¹³ El índice compuesto por las mediciones de: 1) la frecuencia de compra de voto, 2) el gasto público del tipo particularista (enfocado en determinados grupos) o direccionado a la población en general, y 3) los vínculos de los partidos con la ciudadanía del tipo clientelista (promesas de beneficios particulares) o programático (propuestas de políticas públicas y articulación de una visión general de la sociedad). A mayores valores del índice, mayor fortaleza de las relaciones clientelares (Coppedge *et al.*, 2021).

V. LA PERSONALIZACIÓN DEL VOTO Y LA CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La literatura aún no ha logrado consenso respecto de los efectos de la personalización del voto sobre el sistema político, el sistema de partidos y la calidad de la representación; la evidencia no es concluyente, pues existen investigaciones que apuntan tanto a consecuencias positivas (fortalece el voto retrospectivo, incentiva un mejor desempeño de los legisladores, fomenta la transparencia y rendición de cuentas vertical favoreciendo la cercanía y la satisfacción de los votantes, además de que eleva la calidad de la representación) como negativas (favorece la captura de recursos públicos y las prácticas clientelares; incrementa la competencia intrapartidaria; debilita la disciplina partidista y legislativa, debilitando a los partidos; fomenta la corrupción y genera incentivos para el incremento del gasto electoral).

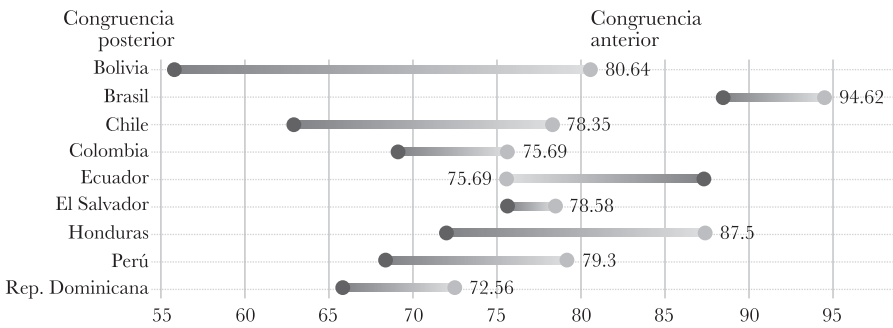
Sin embargo, cuando los países deciden modificar las reglas electorales para adoptar los mecanismos de personalización del voto, su justificación tiende a incluir los argumentos relacionados con los efectos positivos que se espera lograr, en particular respecto a la calidad de la representación, entendida como una mayor cercanía entre la ciudadanía y sus representantes o la eliminación de la corrupción o del control excesivo que los partidos políticos ejercen sobre las y los legisladores. La representación más personalizada, se espera, será una mejor representación, capaz de atender de una mejor manera las demandas sociales.

A partir de las expectativas que justifican las reformas de personalización del voto, se espera que éstas generen cambios de relación entre los representantes y representados, en particular, una mayor congruencia y responsabilidad de las y los representantes. Esto, a su vez, debería generar una mayor satisfacción con el gobierno en turno y con el propio sistema democrático, manifestándose en las percepciones ciudadanas acerca de la democracia, confianza en el Poder Legislativo, en los partidos políticos y de la corrupción, así como en una reducción de las relaciones clientelares. En este apartado se pretende verificar la existencia de estos efectos positivos en los nueve países de la región que habían apostado por la personalización del voto.

El análisis de los datos deja claro que la apuesta por el voto personalizado se basa en premisas falsas: la evidencia empírica no respalda las expectativas con las que se justifican las reformas. En primer lugar, los datos apuntan a que la personalización del voto no mejora la congruencia entre las preferencias de los votantes y las posiciones de las y los representantes. Contras-

tando los niveles promedio de congruencia ideológica antes y después de las modificaciones electorales hacia la personalización del voto, se observa que en ocho de los nueve países no se perciben mejoras, sino, por el contrario, hay decaimiento de este valor (gráfica I).

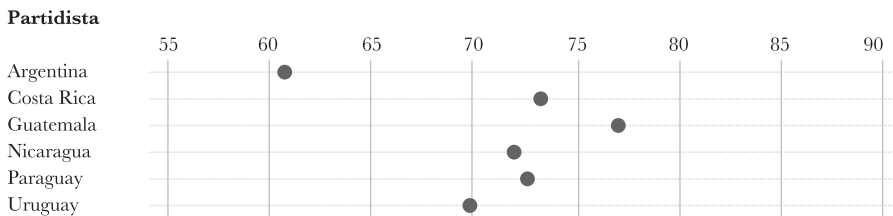
GRÁFICA I. CONGRUENCIA IDEOLÓGICA ANTES Y DESPUÉS DE LAS REFORMAS QUE PERSONALIZARON EL VOTO

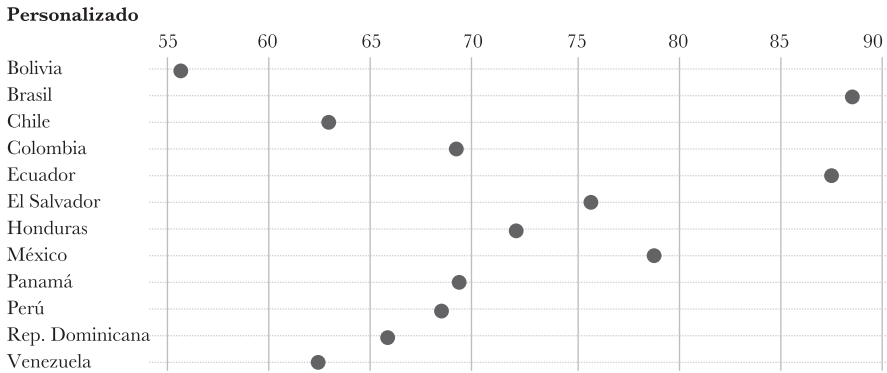


FUENTE: Democracy Barometer 2018 (Merkel *et al.*, 2018).

Las caídas del valor de la congruencia experimentados en algunos casos fueron muy leves (como en El Salvador con apenas -2.82 puntos) y en otros altamente significativos (Bolivia con -24.84 puntos), y con un promedio de -8.52 puntos. Sólo en un caso (Ecuador) se observa un incremento de 11.82 puntos en términos de la congruencia ideológica. Las diferencias en los niveles de congruencia ideológica antes y después de las reformas no obedecen exclusivamente a las modificaciones legales, sino que se trata de fenómenos multifactoriales, influidos por los cambios en el sistema de partidos, y posiblemente otros factores, como la fragmentación del sistema de partidos.

GRÁFICA II. CONGRUENCIA IDEOLÓGICA EN LOS PAÍSES CON Y SIN LA PERSONALIZACIÓN DEL VOTO





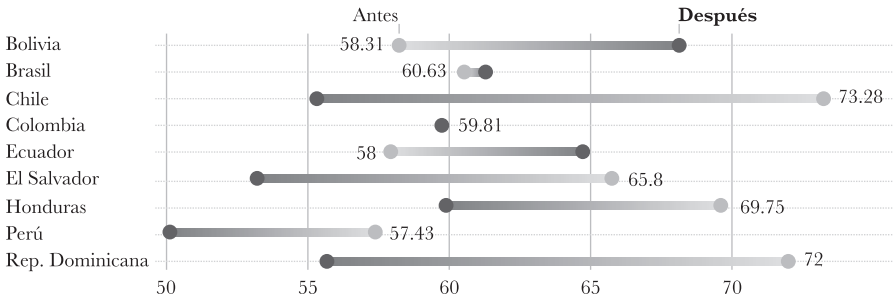
FUENTE: Democracy Barometer 2018 (Merkel *et al.*, 2018).

Al hacer una comparación con respecto a los valores de la congruencia ideológica entre los representantes y los representados, en los países que implementaron algún tipo de personalización del voto y aquellos que han optado por no hacerlo, se advierte que no existe una tendencia que permitiera asociar el mecanismo de voto con el nivel de la congruencia. Si bien dos de los países con la congruencia ideológica más alta cuentan con la personalización del voto (Brasil y Ecuador), en este grupo se encuentran también los países con resultados bajos (por ejemplo, Bolivia, Chile y Venezuela) (gráfica II).

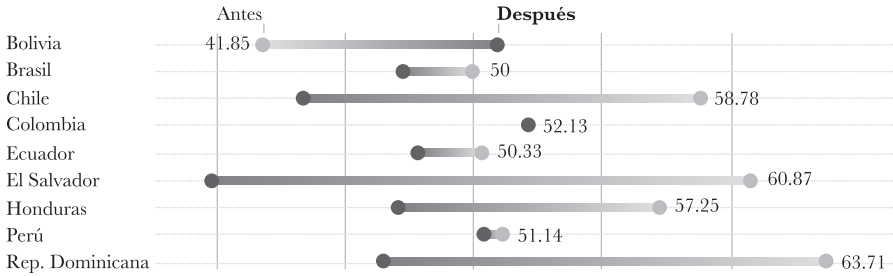
La evidencia muestra también que la personalización del voto no mejora las percepciones ciudadanas respecto de la labor realizada por los representantes, pues no hay evidencia de un impacto positivo de las reformas sobre la satisfacción con la democracia del país, confianza en los órganos legislativos y en los partidos políticos, así como tampoco la percepción de los niveles de corrupción o clientelismo. Los valores previos y posteriores a la introducción de los mecanismos de voto personalizado no reflejan una tendencia hacia la mejora de los valores analizados. En cuanto a la satisfacción con la democracia, ésta ha mejorado en tres países (Bolivia, Brasil y Perú), se mantuvo igual en Ecuador y Colombia, pero ha empeorado en cuatro casos (Chile, El Salvador, Honduras y República Dominicana). De manera consistente con la literatura sobre el tema, la confianza en el Legislativo y en los partidos políticos, así como la percepción de la corrupción, han empeorado después de las reformas (gráfica III).

GRÁFICA III. LA RESPONSABILIDAD DE LOS REPRESENTANTES
 EN LOS PAÍSES CON LA PERSONALIZACIÓN DEL VOTO

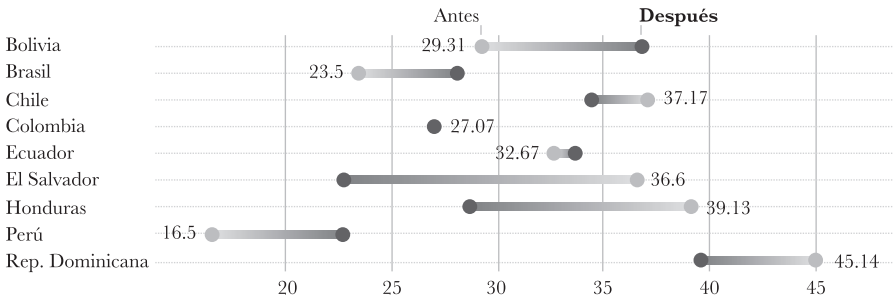
Confianza en el Legislativo



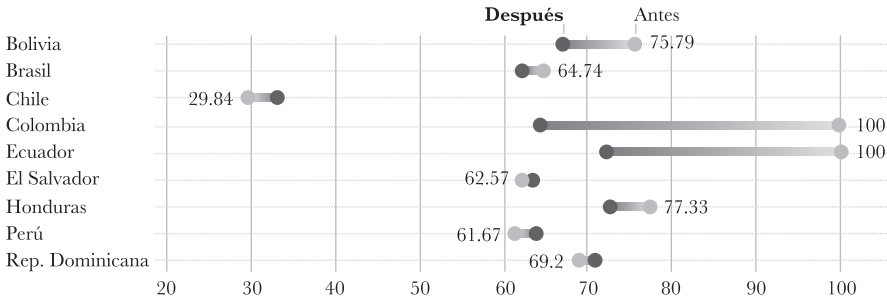
Confianza en los partidos



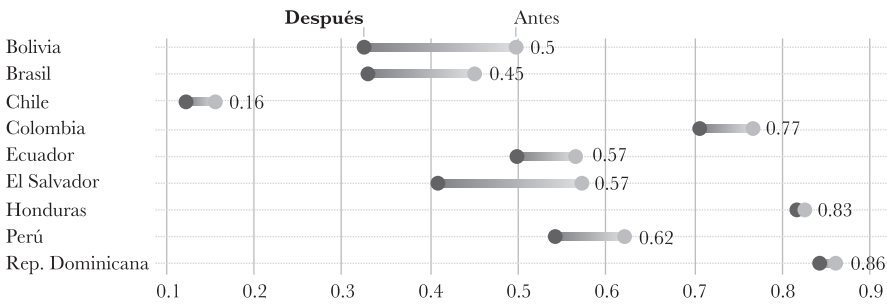
Satisfacción con la democracia



Percepción de la corrupción



Índice de clientelismo



FUENTE: Latinobarómetro (2018); Transparency International (2019), Coppedge *et al.* (2021).

La confianza en el Poder Legislativo parece haber mejorado en dos casos (Bolivia y Ecuador), se mantuvo en el mismo nivel en otros dos (Brasil y Colombia), y ha empeorado en cinco países (Chile, El Salvador, Honduras, Perú y República Dominicana). Similar patrón se puede observar respecto de la confianza en los partidos políticos; ésta ha incrementado en tan sólo un caso (Bolivia), manteniendo los mismos valores en dos países (Colombia y Perú) y registrados decrementos leves en dos (Brasil y Ecuador) y graves en tres países (Chile, El Salvador y República Dominicana).

La percepción de la corrupción tampoco parece registrar un cambio significativo, pues sus valores han empeorado (se ha percibido mayor corrupción) en cuatro casos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Honduras), mientras que ha mantenido los mismos niveles en el resto de los países. La única variable que registra una mejora significativa es el índice de clientelismo, pues ésta ha decaído en siete países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú) y se mantuvo en el mismo nivel en dos (Honduras y República Dominicana).

Comparando los resultados de las encuestas aplicadas en los países latinoamericanos, la ciudadanía de los países donde se apostó por la personalización del voto no tiene una mayor confianza en el Poder Legislativo ni en los partidos políticos que la ciudadanía de los países que no adoptaron estos mecanismos. Tampoco se advierte una mayor satisfacción con la democracia entre las personas que viven en los países que optaron por la personalización del voto, mientras que el índice de clientelismo parece ser ligeramente más bajo en los países con voto partidista (gráfica IV).

GRÁFICA IV. RESPONSABILIDAD EN LOS PAÍSES CON Y SIN LA PERSONALIZACIÓN DEL VOTO, 2018

Países con voto partidista

| | Congruencia | Satisfacción con la democracia | Confianza en el Legislativo | Confianza partidos | Percepción de la corrupción | Índice de clientelismo |
|------------|-------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|------------------------|
| Argentina | 60.83 | 27.1 | 59 | 43.4 | 55 | 43.87 |
| Costa Rica | 73.27 | 45.4 | 66.8 | 52.4 | 44 | 21.09 |
| Guatemala | 77.03 | 18.4 | 49.5 | 35.6 | 74 | 69.6 |
| Nicaragua | 71.98 | 20.2 | 57.5 | 27.8 | 78 | 58.23 |
| Paraguay | 72.62 | 23.9 | 36.9 | 61.9 | 72 | 78.56 |
| Uruguay | 69.83 | 46.8 | 64.8 | 50.9 | 29 | 7.58 |

Países con voto personalizado

| | Congruencia | Satisfacción con la democracia | Confianza en el Legislativo | Confianza en los partidos | Percepción de la corrupción | Índice de clientelismo |
|-----------------|-------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Bolivia | 55.79 | 26.2 | 62.3 | 42.9 | 69 | 41.24 |
| Brasil | 88.56 | 8.7 | 49.7 | 31.9 | 65 | 39.1 |
| Chile | 62.97 | 42.2 | 59 | 47.1 | 33 | 13.93 |
| Colombia | 69.2 | 25.4 | 55.2 | 48.6 | 63 | 73.69 |
| Ecuador | 87.52 | 35.3 | 64.3 | 54.6 | 62 | 53.35 |
| El Salvador | 75.75 | 11.2 | 43.3 | 31.3 | 66 | 48.98 |
| Honduras | 72.09 | 27 | 62.3 | 36.4 | 74 | 82.31 |
| México | 78.85 | 15.7 | 37.7 | 39.7 | 71 | 46.41 |
| Panamá | 69.34 | 20.5 | 64.7 | 38.8 | 64 | 63.92 |
| Perú | 68.48 | 10.5 | 46 | 40.8 | 64 | 58.31 |
| Rep. Dominicana | 65.86 | 21.9 | 48 | 39.8 | 72 | 85.21 |
| Venezuela | 62.44 | 11.8 | 47.5 | 37.5 | 84 | 72.84 |

FUENTE: Latinobarómetro (2018); Transparency International (2019); Democracy Barometer 2018 (Merkel *et al.*, 2018); V-Dem 11 (Coppedge *et al.*, 2021).

El análisis de algunas experiencias de la región apunta a consecuencias negativas de la personalización del voto para el sistema electoral y de partidos. Los países con personalización del voto —en particular Panamá, República Dominicana y Perú— han observado incremento de costos de los procesos electorales, tanto de las campañas como de organización electoral y cómputo de los votos, que se vuelve más complejo (Gilas, 2018). También la decisión del electorado se torna más compleja, ante un esquema que exige de la ciudadanía un mayor conocimiento sobre el funcionamiento del mecanismo y sobre las propuestas y trayectorias de las candidaturas. En ese contexto, en los países como Ecuador, donde el voto preferencial es optativo, porque permite que el elector pueda emplear el voto en plancha (de lista) o pueda optar por seleccionar entre listas, se genera cierta desigualdad entre los votantes: los votos de quienes hacen uso de esta herramienta tienen mayor impacto sobre la integración de la legislatura (Kouba, 2015).

En varios casos se advirtió el incremento de las prácticas clientelistas, de compra de votos y de la aprobación de las políticas públicas de corto aliento, con miras a los siguientes comicios. La personalización del voto endurece la competencia electoral, obligando a los candidatos a enfrentarse no solamente con otros partidos, sino con las propuestas de su propia lista. Con ello, se dispara la necesidad de conseguir mayores recursos financieros, incluso ilegales, lo que a su vez incrementa la influencia del dinero en la política y genera incremento de la corrupción (Guevara, 2006: 228; Piñeiro, 2008).

La competencia feroz entre las y los compañeros de listas —que incrementa los conflictos entre los compañeros y compañeras de partido, junto con la fuerte creencia de los legisladores de que su victoria es sólo suya y no de su partido— rompe los vínculos partidistas, alienta la indisciplina partidista, generando un fuerte desarraigo de los legisladores frente a sus bancadas, resquebrajamiento en las estructuras partidarias y transfuguismo (Brenes y Matarrita, 2012; Campos, 2017).

Estos fenómenos llevan, a su vez, a la fragmentación partidista y al debilitamiento de los sistemas de partidos. En particular, en los países que emplean el voto preferencial —Perú, República Dominicana y Ecuador— los sistemas de partidos son menos institucionalizados que en otros países de América Latina (alrededor de dos puntos por debajo del promedio regional) (Coppedge *et al.*, 2019). Ello implica que los partidos pierden la capacidad de representar, de articular intereses de la sociedad y promover políticas públicas coherentes, afectando la capacidad de actuación de los órganos legislativos.

VI. CONCLUSIONES: EL REMEDIO FALLIDO

La relación entre los representantes y los representados no mejora en los países que han optado por la personalización del voto. Este hecho no debe sorprender, ya que coincide con la idea de que no existe diferencia en los niveles de satisfacción con la democracia o la percepción de cercanía con los representantes en los distintos sistemas electorales con mayores o menores niveles de personalización del voto, o que, incluso, apuntan a efectos negativos de estos mecanismos. Parece que, en especial en los países con altos niveles de pobreza y desigualdad —fenómenos tan comunes en América Latina—, y donde los partidos políticos muestran baja consistencia ideológica, la personalización del voto puede contribuir a la ampliación del clientelismo y desvío de recursos públicos para fines electorales, así como al debilitamiento de los partidos políticos. Al fomentar la competencia entre las candidaturas del mismo partido, se elevan las tensiones internas, se reduce la disciplina partidaria y su capacidad organizativa, debilitando la lealtad de los representantes electos con el partido que los postuló. Con ello, los partidos se debilitan como organizaciones que deben ser capaces de articular las demandas ciudadanas y generar políticas públicas.

En general, las evidencias de países latinoamericanos que optaron por la personalización del voto para solucionar algunas deficiencias de sus democracias confirman los efectos negativos de este fenómeno y apuntan hacia los peligros de la personalización de la política, de debilitamiento de los partidos y pérdida de eficacia del Legislativo. En este contexto, parece que otros elementos configuran la relación entre los representantes y los representados de tal manera que el nivel de personalización del voto no resulta ser un factor definitorio o que permita alterar las estructuras existentes. Puede ser, simplemente, que el sistema electoral no sea el factor determinante de la calidad de la representación, que la calidad de representación esté íntimamente vinculada con la fortaleza del sistema de partidos como mecanismos de control de comportamiento legislativo, o que la ciudadanía valora, además de los resultados, también los procesos de toma de decisiones.

La presente investigación apunta a una conclusión teórica relevante, pues sugiere que la personalización del voto no tiene el poder transformador necesario ni suficiente para alterar las estructuras del sistema político y cambiar las relaciones entre la ciudadanía y los representantes, lo que abre una importante ruta para las investigaciones futuras. Es necesario explorar otros elementos posiblemente relacionados con la calidad de la representación, como podrían ser la desigualdad, la exclusión o su relación con la coyuntura y la

evaluación ciudadana de la efectividad de las políticas públicas. Asimismo, es necesario seguir trabajando en los desafíos teóricos y metodológicos que implica la medición de la calidad de la representación, en especial a nivel comparado.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AARTS, Kees, BLAIS, André y SCHMITT, Hermann (eds.), 2011, *Political Leaders and Democratic Elections*, Oxford, Oxford University Press.
- ACHEN, Christopher H. y BARTELS, Larry M., 2017, *Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government?*, Princeton, Princeton University Press.
- AHMED, Amel, 2013, *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- ALTMAN, David, LUNA, Juan Pablo, PIÑEIRO, Rafael y TORO, Sergio, 2009, “Partidos y sistemas de partidos en América Latina. Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 (3).
- AMORIM NETO, Octavio y SANTOS, Fabiano, 2001, “A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil”, *Dados*, vol. 44 (2), disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000200003>.
- ARAGÓN, Jorge, 2016, “Representación política en los países andinos: crisis y recuperaciones”, *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 3 (5).
- BARBERÁ, Pablo, 2010, “Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 132, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3396929>.
- BEAN, Clive, 1993, “The Electoral Influence of Party Leader Images in Australia and New Zealand”, *Comparative Political Studies*, vol. 26.
- BLAIS, André, 1999, “Criteria for Assessing Electoral Systems”, paper presented to the Advisory Committee of Registered Political Parties, Ottawa, Ontario, Canadá.
- BLUMENAU, Jack, EGGERS, Andrew C., HANGARTNER, Dominik y HIX, Simon, 2014, “Open/Closed List and Party Choice: Experimental Evidence from the U. K.”, London School of Economics Research Paper.
- BOKSER MISSES-LIWERANT, Judit, 2017, “América Latina en el siglo XXI: transiciones, malestares y retos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 62 (229).

- BOSCH, Agustí y ORRIOLS, Lluís, 2011, “Las consecuencias actitudinales de los sistemas electorales: formas de voto y satisfacción con la democracia”, Ponencia presentada al Congreso Anual de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración (AECPA), realizado del 7 al 9 de septiembre.
- BRENES VILLALOBOS, Diego y MATARRITA ARROYO, Mario Andrés, 2012, “Efectos colaterales del voto preferente”, *Revista Derecho Electoral*, vol. 14.
- CAIN, Bruce, FERREJOHN, John y FIORINA, Morris, 1987, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press.
- CAMPOS, Milagros, 2017, “Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación 139 entre partidos políticos y Congreso”, *Elecciones*, vol. 16 (17).
- CANTILLANA PEÑA, Carlos, CONTRERAS AGUIRRE, Gonzalo, MORALES QUIROGA, Mauricio, OLIVA, Daniela y PERELLÓ, Lucas, 2017, “Malestar con la representación democrática en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. 24 (2).
- CAREY, John y SHUGART, Matthew, 1995, “The Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, vol. 14 (4).
- CHANG, Eric C. C. y GOLDEN, Miriam A., 2006, “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”, *British Journal of Political Science*, vol. 37.
- CHANG, Eric C. C., 2005, “Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation”, *The Journal of Politics*, vol. 67 (3).
- CLARKE, Harold, 2000, “Major’s Lesser (Not Minor) Effects: Prime Ministerial Approval and Governing Party Support in Britain since 1979”, *Electoral Studies*, vol. 19.
- COLOMER, Josep M., 2004, *Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave-MacMillan.
- COPPEDGE, Michael *et al.*, 2021, “V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v11”, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, disponible en: <https://doi.org/10.23696/vdems21>.
- CORRAL, Margarita, 2010, “Partidos políticos y representación en América Latina”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, núm. 36.
- COSTA LOBO, Marina y CURTICE, John (eds.), 2014, *Personality Politics? The Role of Leader Evaluations in Democratic Elections*, Oxford, Oxford University Press.
- CRISP, Brian, ESCOBAR-LEMMON, Maria C., JONES, Bradford S., JONES, Mark P. y TAYLOR-ROBINSON, Michelle M., 2004, “Vote-Seeking Incen-

- tives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies”, *The Journal of Politics*, vol. 66 (3).
- DUVERGER, Maurice, 1954, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Nueva York, Wiley and Sons.
- FREIDENBERG, Flavia, GARRIDO DE SIERRA, Sebastián y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2022, “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- 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, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- FREIDENBERG, Flavia, GARCÍA DÍEZ, Fátima y LLAMAZARES VALDUVIECO, Iván, 2008, “The Determinants of Intraparty Ideological Differences”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (ed.), *Politicians and Politics in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- GILAS, Karolina, 2018, “En contra de las listas abiertas. Sobre la inutilidad de mecanismos de voto personalizado”, seminario internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, Ciudad de México, 27 y 28 de septiembre, Organización de los Estados Americanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GOLDER, Matt y FERLAND, Benjamin, 2018, “Electoral Systems and Citizen-Elite Ideological Congruence”, *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- GRAETZ, Brian y MCALLISTER, Ian, 1987, “Party Leaders and Electoral Outcomes in Britain, 1974-1983”, *Comparative Political Studies*, vol. 19 (4).
- GUEVARA MANN, Carlos, 2006, “Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personalista”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol. 26 (2).

- GUNTHER, Richard y MONTERO, José Ramón, 2001, “The Anchors of Partisanship: A Comparative Analysis of Voting Behaviour in Four Southern European Democracies”, en DIAMANDOUROS, P. Nikiforos y GUNTHER, Richard (eds.), *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- HUBER, John D. y POWELL, G. Bingham, 1994, “Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy”, *World Politics*, vol. 46 (3).
- JACOBS, Kristof y SPIERINGS, Niels, 2010, “District Magnitude and Voter Turnout a Multi-Level Analysis of Self-Reported Voting in the 32 Dominican Republic Districts”, *Electoral Studies*, vol. 29 (4).
- KELLSTEDT, Paul M. y WHITTEN, Guy D., 2018, *The Fundamentals of Political Science Research*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KOUBA, Karel, 2015, “La personalización de los sistemas electorales y la igualdad del voto en América Latina. Proyecto 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: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/05/KarelKouba.PresidentesyCongresos.pdf>.
- KUNICOVÁ, Jana y ROSE-ACKERMAN, Susan, 2005, “Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption”, *British Journal of Political Science*, vol. 35.
- KUNICOVA, Jana y ROSE-ACKERMAN, Susan, 2001, “Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Colsed-List Proportional Representation”, mimeo Yale University.
- LATINOBARÓMETRO, 2018, Bases de datos, disponibles en: <http://www.latino-barometro.org/latOnline.jsp>.
- LIJPHART, Arend, 1994, *Electoral Systems and Party Systems in Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- LUNA, Juan Pablo, 2007, “Representación política en América Latina. El estado de la cuestión y una propuesta de agenda”, *Política y Gobierno*, XIV (2).
- MAINWARING, Scott, 2018, “Party System Institutionalization in Contemporary Latin America”, en MAINWARING, Scott, *Party System in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse*, Nueva York, Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo, 2006, “The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview”, en MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO

- LEONGÓMEZ, Eduardo (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott, 1991, “Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada”, *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 29.
- MANIN, Bernard, 1997, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CB09780511659935>.
- MCALLISTER, Ian, 2009, “The Personalization of Politics”, en DALTON, R. J. y KLINGEMANN, Hans Dieter (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press.
- MERKEL, Wolfgang y BOCHSLER, Daniel (project leaders); BOUSBAH, Kariima; BÜHLMANN, Marc; GIEBLER, Heiko; HÄNNI, Miriam; HEYNE, Lea; JUON, Andreas; MÜLLER, Lisa; RUTH, Saskia; WESSELS, Bernhard, 2018a, *Democracy Barometer. Methodology, Version 6*, Aarau, Zentrum für Demokratie, disponible en: <http://www.democracybarometer.org>.
- MERKEL, Wolfgang y BOCHSLER, Daniel (project leaders); BOUSBAH, Kariima; BÜHLMANN, Marc; GIEBLER, Heiko; HÄNNI, Miriam; HEYNE, Lea; JUON, Andreas; MÜLLER, Lisa; RUTH, Saskia; WESSELS, Bernhard, 2018b, *Democracy Barometer. Codebook, Version 6*, Aarau, Zentrum für Demokratie, disponible en: <http://www.democracybarometer.org>.
- NEGRETTO, Gabriel L., 2013, *La política del cambio constitucional en América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- NEGRETTO, Gabriel L., 2009, “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”, *Journal of Democracy en español*, vol. 1 (1).
- NICOLAU, Jairo, 2006, “Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil”, en DILLON SOARES, Gláucio Ary y RENNÓ, Lucio R. (eds.), *Reforma política: lições da história recente*, Río de Janeiro, Editora FGV.
- NOHLEN, Dieter, 1994, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NORRIS, Pippa, 2002, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Nueva York, Cambridge University Press.
- NORTH, Douglas, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo, 1996, “Illusions about consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7 (2).
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (#ObservatorioReformas), 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de In-

- investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: www.reformaspoliticas.org.
- PACHANO, Simón, 2006, “Ecuador: The Provincialization of Representation”, en MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana y PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford University Press.
- PAGE, Benjamin I. y SHAPIRO, Robert Y., 1983, “Effects of Public Opinion on Policy”, *American Political Science Review*, vol. 77 (1).
- PERSSON, Torsten, TABELLINI, Guido y TREBBI, Francesco, 2003, “Electoral Rules and Corruption”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 1 (4).
- PÍÑEIRO, Rafael, 2008, “Sistemas electorales y corrupción: entre el estímulo y la disuasión”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol. 28 (2), disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200008>.
- PITKIN, Hanna, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- POWELL JR., G. Bingham, 2004, “Political representation in comparative politics”, *Annual Review of Political Science*.
- RAE, Douglas W., 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- REHFELD, Andrew, 2009, “Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy”, *American Political Science Review*, vol. 103 (2).
- RIERA SAGRERA, Pedro, GÓMEZ MARTÍNEZ, Raúl, MAYORAL DÍAZ-ASENSIO, Juan Antonio, BARBERÁ ARAGÜENA, Pablo y MONTERO GILBERT, José Ramón, 2017, “Elecciones municipales en España. La personalización del voto”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. 75 (2), disponible en: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2017.75.2.15.140>.
- ROMERO, Daniel, 2020, “Reformas al Código de la Democracia fueron publicadas en el Registro Oficial”, *El Comercio*, 3 de febrero, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/reformas-codigo-democracia-registro-oficial.html>.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Nueva York, Cambridge University Press.
- ROSEN, Jennifer, 2011, “The Effects of Political Institutions on Women’s Political Representation: A Comparative Analysis of 168 Countries from 1992 to 2010”, *Political Research Quarterly*, vol. 66 (2).

- RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia, 2006, “Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 14.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A., 2010, *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- SHUGART, Matthew Soberg, VALDINI, Melody Ellis y SUOMINEN, Kati, 2005, “Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation”, *American Journal of Political Science*, vol. 49 (2).
- STOKES, Susan, 2001, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STOKES, Susan, MANIN, Bernard y PRZEWORSKI, Adam, 1999, *Mandates, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TAAGEPERA, Rein y SHUGART, Matthew S., 1989, *Seats and Votes. The Effects of Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle, 2006, “The Difficult Road from Caudillismo to Democracy”, en HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven (eds.), *Informal Institutions and Democracy, Lessons from Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019, *Corruption Perceptions Index 2019*, disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2019>.
- TRONCO, José del, 2016, “La calidad de la representación política en las democracias latinoamericanas”, en *Democracia en América Latina. Entre el ideal utópico y las realidades políticas*, Ciudad de México, Fontamara, Universidad de Guanajuato.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, 2013, “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 15.
- WIESEHOMMEIER, Nina y BENOIT, Kenneth, 2009, “Presidents, Parties, and Policy Competition”, *The Journal of Politics*, vol. 71 (4).
- ZOVATTO, Daniel, 2016, “La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina”, *Pluralidad y Consenso*, vol. 3 (13).

CAPÍTULO SEXTO

LA TENTACIÓN REELECCIONISTA EN AMÉRICA LATINA: REFORMAS POLÍTICAS PARA PROLONGAR O RESTRINGIR EL MANDATO PRESIDENCIAL (1977-2021)

Fabián Alejandro ACUÑA VILLARRAGA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estado de la cuestión: reelección presidencial en América Latina y sus reformas*. III. *Caracterización de las reformas reeleccionistas en América Latina*. IV. *Reelección indefinida*. V. *Vías de reforma que habilitan la reelección*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

La reelección presidencial ha sido un tema sensible en América Latina. Una perspectiva de largo aliento permite identificar que en los diseños institucionales que marcaron el tránsito de regímenes no democráticos a otros más pluralistas, algunos países de la región restringieron total o parcialmente la posibilidad de reelección con la intención de desactivar cualquier prolongación de un mandatario/a en el poder y dinamizar la alternancia como mecanismo de consolidación democrática (Serrafero, 2011: 225). En la ac-

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. Versiones previas fueron presentadas en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020 y en el Seminario Permanente “Reformas Electorales y Democracia”, el 9 de noviembre de 2020, ambos organizados por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Agradezco los comentarios y sugerencias de los asistentes de estos eventos y al equipo de #ObservatorioReformas por sus valiosos insumos.

tualidad, los países de la región han realizado reformas institucionales, que en su mayoría se orientan a revertir los impedimentos para la postulación de mandatarios/as en ejercicio. Ellos y sus coaliciones políticas son los principales activadores de estas iniciativas de reforma para beneficio propio (Došek, 2018: 74, Acuña 2015: 85, Buquet, 2007: 47). En algunas ocasiones, cuando se vieron obligados a dejar el poder, quienes les sucedieron procuraron revertir las reformas reeleccionistas y generar nuevas restricciones a otras posibilidades de reelección.

Este trabajo busca 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 2022.² Según la información disponible en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), se han llevado a cabo alrededor de 239 reformas político-electorales en los países de la región en por lo menos una de las dimensiones que evalúa el Observatorio. De todos esos cambios, 34 (14%) han estado relacionados con la reelección presidencial, lo que indica que es un tema de interés y recurrente para el análisis cuando se piensan las reformas en la región.

En América Latina se ha dado una intensa dinámica reformista acerca de la reelección presidencial. En quince 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 o sin límites de postulación, así como la reelección consecutiva (Serrafero, 2011: 236; Treminio, 2013: 69). 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.

Los procesos de reformas políticas relacionadas con la prohibición (o no) de la reelección son diversos. Los cambios pueden tener una dirección expansiva, porque habilitan la reelección o amplían los periodos de postulación; una dirección contractiva, que limita las posibilidades de postulación o restringen definitivamente la opción de reelección a presidentes/as, y una tercera dirección, identificada como inercial, debido a que algunos países no han modificado su regulación (Treminio, 2013: 79).³ Las reformas reeleccionistas han sido motivadas para beneficiar al que está en el poder, para impedir el

² Los países incluidos en esta investigación son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³ La “modalidad inercial” no implica reforma en ningún sentido. Como el centro del análisis son las reformas políticas para permitir o restringir, esa modalidad no será incorporada en el presente estudio.

retorno al poder de algunos/as mandatarios/as que gozaron de importantes niveles de aceptación del electorado, lograron influencia importante en el órgano legislativo y en —no pocas— ocasiones, influencia en la rama judicial, entre otros.⁴

El texto se estructura en cuatro secciones. En la primera sección, se rescatan los principales aportes de la literatura comparada para el entendimiento del fenómeno reeleccionista en la región. En la segunda sección, se propone una caracterización de las diferentes reformas reeleccionistas en América Latina, identificando la modalidad y el tipo de reforma, teniendo presente si se trata de una reforma de carácter expansiva o contractiva (Treminio, 2013: 79).⁵ En la tercera, se hace referencia a los canales y condiciones necesarios a través de los cuales se aprueba la reforma reeleccionista, y en la última sección se presentan algunas reflexiones para complejizar el debate.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN: REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA Y SUS REFORMAS

El contexto latinoamericano se ha caracterizado por el constante cambio en las reglas de juego que regulan la competencia política y la repartición, limitación o (des)equilibrio del poder (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Došek, 2016; Levitsky y Murillo, 2009). Estudiosas y estudiosos del tema han concentrado su atención en las elecciones presidenciales de la región y en sus procesos de reforma. Sin embargo, al tratarse de un tema tan dinámico, hace que diferentes análisis requieran de una constante actualización de sus datos —no propiamente en sus conclusiones— en la medida en que las iniciativas de cambio institucional que tienen relación con la reelección aún suponen discusiones en las diversas legislaturas y cortes en diferentes países latinoamericanos.

Un primer núcleo de estudios se concentró en entender el surgimiento y proliferación de reformas e iniciativas reeleccionistas en la región y sus riesgos, además de caracterizar el tipo de reforma, los periodos habilitados para reelegirse y los canales y mecanismos a través de los cuales se desarrollaron dichas reformas (Carey, 2003; Serrafiero, 2009 y 2011; Treminio, 2013; Zovatto, 2009 y 2014). Sus hallazgos prendieron las alarmas y cuestionaron las implicaciones de las reformas en términos de concentración de poder y

⁴ Cuando llevan más tiempo en el poder y han logrado incidir en la composición política de las altas cortes (Pérez Liñan *et al.*, 2019; Helmke y Ríos, 2010), esto incide en las vías y mecanismos por el que fueron aprobadas las diferentes reformas.

⁵ Freidenberg y Došek (2016) también las identifican como expansiva o restrictiva, pero los conceptos cumplen la misma función que para Treminio (2013).

estabilidad de la democracia en una región caracterizada por la debilidad e inestabilidad institucional (Levitsky y Murillo, 2009). Un segundo grupo de estudios identificó algunos factores, que permitían la aprobación de las reformas reeleccionistas, como el tipo de coalición, mayorías y partidos, en qué condiciones y contexto político impulsa la reforma, y qué tipo de reforma se consigue, ya sea para permitir, ampliar o restringir la reelección (Freidenberg y Došek, 2016; Kouba, 2016; Acuña, 2015; Penfold, Corrales y Hernández, 2014; Treminio, 2013; Buquet, 2007).

Teniendo en cuenta que las reformas políticas no se logran como iniciativas individuales, sino que requieren la confluencia de diferentes intereses para su concreción, Buquet (2007) propone un modelo de cambio institucional según la coalición que origina la reforma; en este sentido, identifica dos tipos de coaliciones: la decadente o ascendente. El primer tipo de coalición es aquella que está “en declive”, está perdiendo aceptación en el electorado y tiene pocas expectativas de mantener el poder, por lo cual tiene incentivos para proponer “reformas incluyentes” que le permitirán seguir teniendo participación en la competencia política, aunque en un futuro próximo no se encuentre en el poder, pero pueden permitirle mantenerse en el juego político. El segundo tipo de coalición, “ascendente”, es aquella que recién llega al poder con altos niveles de legitimidad y tiene fuertes incentivos para procurar “reformas excluyentes” que le permitan mantener el poder por un largo tiempo en detrimento de sus competidores y cerrando con ello la competencia política (Buquet, 2007: 41).

Entre las reformas incluyentes, Buquet identifica a la elección de mayoría relativa, periodo de mandato corto (cuatro años) y la prohibición de reelección, mientras que entre las reformas excluyentes se encuentran la doble vuelta, los periodos largos (seis años) y la reelección indefinida, que ponen obstáculos y aleja a los sectores opositores del poder. Frente a la reelección, Buquet afirma que “todas las reformas que introdujeron la reelección presidencial inmediata fueron promovidas por coaliciones ascendentes construidas en torno de un líder carismático (Fujimori, Cardoso, Menem, Chávez y Uribe) que resultaron reelectos en todos los casos” (Buquet, 2007: 47), promoviendo obstáculos para aquellos sectores políticos que les eran adversos.

En términos de cambio institucional, Acuña (2015) analiza la manera en que los presidentes de los países andinos (Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia), con altos niveles de aceptación en el electorado y con mayorías en el Poder Legislativo, buscaron “desatarse los amarres institucionales”⁶ para eliminar

⁶ La figura de “desatarse los amarres” retoma la propuesta de análisis de Jon Elster que presenta la analogía de la historia de “Ulises y las sirenas” cuando pidió a su tripulación que lo ataran al mástil de la nave para que cuando escuchara el canto de las sirenas no se lanzara al

las restricciones y permitir la prolongación de su mandato. Algunos de estos presidentes que se vieron obligados a dejar el poder tuvieron como respuesta por parte de quienes les sucedieron, el restablecimiento de las restricciones a la reelección como medida de equilibrio de poder o para evitar el retorno de los expresidentes populares, como ocurrió en Perú (2000), Colombia (2014) y recientemente en Ecuador (2018) (Acuña, 2015: 85).

En un estudio comparado de cuatro casos entre 2014 y 2015, Došek (2018: 58) presenta las reformas expansivas (República Dominicana y Honduras) entendidas como aquellas que permiten o amplían la reelección y reformas restrictivas (Colombia y Brasil)⁷ que buscaron prohibir o poner límites a la reelección, señalando que estas reformas se caracterizaron por atender intereses de corto plazo y un accionar estratégico-electoral por parte de la coalición que la impulsan (Došek, 2018: 74). En un esfuerzo similar, Corrales (2018), además de revisar los casos de reformas reeleccionistas exitosos, también tiene en cuenta iniciativas fallidas cuando los presidentes manifestaron la intención de reforma pero no lograron concretar la iniciativa, o bien ellos solos “abandonaron sus esfuerzos”.

Desde otra perspectiva, destaca el estudio de Penfold, Corrales y Hernández (2014: 548-549), quienes identifican una alta tasa de éxito cuando un presidente en ejercicio compite por la reelección, razón por la cual los consideran invencibles. El estudio de Kouba (2016: 452-453) propone un modelo teórico y sugiere que a mayor institucionalización del partido del presidente/a, es menos probable que procure promover reformas que habiliten la reelección.

Treminio (2013: 75-77) establece una clasificación muy relevante para el análisis de las reformas reeleccionistas al señalar que éstas pueden tener diferentes orientaciones (expansiva, contractiva e inercial), pero además identifica cuatro vías que han sido utilizadas para habilitar o restringir la reelección presidencial en América Latina: la legislativa, la jurisdiccional, cuando las altas cortes emiten un pronunciamiento, a través de una asamblea constituyente, y la vía del referéndum o mecanismos de democracia directa.

III. CARACTERIZACIÓN DE LAS REFORMAS REELECCIONISTAS EN AMÉRICA LATINA

Una buena parte de las Constituciones que marcaron el tránsito a los regímenes democráticos contemplaban entre sus principales reformas la restricción a

mar; así, Elster explica el constitucionalismo como compromisos previos que atan institucionalmente a los actores para atender los “cantos de sirena” cuando están en el poder (Elster, 1984).

⁷ Esta última iniciativa de reforma no se materializó.

la reelección y/o limitación al periodo de gobierno del Poder Ejecutivo, con la intención de prevenir mandatos prolongados y concentración de poder en el presidente. El periodo entre 1977 y 2021 ha sido muy dinámico en la medida en que se presentaron 44 iniciativas de reforma reeleccionista, de las cuales 34 han sido reformas efectivas. El #ObservatorioReformas ha identificado reformas relacionadas con la habilitación, ampliación o restricción de la reelección presidencial en dieciocho países, cuestión que motivó a Zovatto (2009) a identificar al fenómeno como la “nueva ola reeleccionista”.⁸

La literatura especializada propone una caracterización de las reformas reeleccionistas a partir de cuatro criterios: *a)* el tipo de reelección, que va de la prohibición absoluta hasta la reelección ilimitada o indefinida; *b)* el tipo de modificación a la reelección, que se presenta como expansiva, cuando habilita la reelección o permite más periodos, cuando restringe la posibilidad de reelección y/o limitación de periodos; *c)* ligado a lo anterior, las reformas expansivas Buquet (2007) las entiende como reformas excluyentes, y las contractivas, como reformas incluyentes, y *d)* el último criterio hace referencia a la vía o proceso por el que fue tramitada la reforma: vía legislativa, judicial, cambio constitucional o vía referéndum (tabla I).

TABLA I. VARIABLES DE CARACTERIZACIÓN DE LA REFORMA REELECCIONISTA

| <i>Variable</i> | <i>Característica</i> | <i>Fuente</i> |
|--------------------------------------|--|---------------------------------|
| Tipo de reelección | - Prohibición a reelección. - Reección alterna. - Reección inmediata. - Reección ilimitada. | Treminio (2013) |
| Tipo de modificación a la reelección | - Expansiva o contractiva (restric-tiva). | Došek (2018) Treminio (2013) |
| Tipo de reforma | - Excluyente (coalición ascendente). - Incluyente (coalición decadente). | Buquet (2007) |
| Proceso de reforma | - Legislativo. - Judicial. - Constitucional. - Referéndum. | Treminio (2013) |

FUENTE: elaboración propia.

⁸ Sumando los intentos de reformas reeleccionistas que no llegaron a concretarse o fallidas, la cifra sube a 44 iniciativas de reforma (Corrales, 2018). El estudio sólo tiene en cuenta las reformas que llegaron a materializarse.

Las reformas que procuran la reelección presidencial proponen cuatro modalidades de reelección, que van desde la prohibición absoluta, la reelección indefinida, la reelección inmediata por una sola vez y abierta, la reelección inmediata, por una sola vez y cerrada y la reelección no inmediata (Serrafero, 2011). La tabla II muestra estas modalidades de reelección que en la actualidad se encuentran en los países de la región.

TABLA II. MODALIDADES DE REELECCIÓN

| <i>Reelección indefinida</i> | <i>Reelección inmediata</i> | <i>Reelección no inmediata o alterna</i> | <i>Prohibición absoluta</i> |
|--|--|---|--|
| Venezuela (6) Nicaragua (5) Bolivia (5)* | Argentina (4) Ecuador (4)* Brasil (4) Honduras (4)* | Costa Rica (4) Chile (4) Perú (5) El Salvador (5) Panamá (4) Uruguay (5) | Guatemala (4) México (6) Paraguay (5) Colombia (4)* |

* Reformas recientes.

FUENTE: Treminio (2013: 64);⁹ Serrafero (2011); Zovatto (2014); Acuña (2015). Entre paréntesis, el número de años del periodo presidencial.

Entre las modificaciones más recientes se encuentra la reelección indefinida de Nicaragua (2014), la de Bolivia (2018) cuando el Tribunal Supremo Electoral (TSE) habilitó al presidente Evo Morales para presentarse de manera indefinida a la reelección, argumentando que era parte de sus derechos humanos¹⁰ y luego de haber sido negada esta posibilidad con el referendo de 2016 (BBC News, 2018), donde el electorado votó (51.3%) negativamente esa opción (Welp y Lissidini, 2016; BBC News, 2016).

En Honduras, que tradicionalmente se encontraba entre los países que contemplaban la prohibición absoluta luego de un intento para consultar al pueblo para modificar la restricción, que le valió a Manuel Zelaya una salida

⁹ Treminio (2013: 64) simplifica a cuatro tipos de reelección (prohibición, reelección alterna, reelección inmediata y reelección ilimitada) la clasificación original de Serrafero (2011: 229) que presentaba cinco tipos de reelección: 1) reelección sin límites (indefinida); 2) reelección inmediata por una sola vez y abierta; 3) reelección inmediata por una sola vez y cerrada; 4) reelección no inmediata, abierta o cerrada, y 5) prohibición absoluta.

¹⁰ Referente a la discusión de la reelección presidencial como un derecho humano, la Comisión de Venecia se pronunció de manera contundente en el “Informe sobre los límites a la reelección” aprobado en su 114a. Sesión plenaria, al manifestar que los límites a la reelección “no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos” ni de los electores (Comisión de Venecia, 2018: 27).

traumática del poder. En ese escenario, la Corte Suprema revirtió en 2015 la prohibición de reelección para permitirle al presidente Juan Orlando Hernández presentarse a reelección, recurso que el presidente Hernández utilizó de manera exitosa.

En Colombia, luego de un segundo intento de modificación para que fuera habilitada una nueva postulación del entonces presidente Uribe, lo cual se vio frustrado por la Corte Constitucional en 2010, el presidente Juan Manuel Santos —después de ser reelecto— propuso con éxito la reforma constitucional en 2015, que denominó la “reforma de equilibrio de poderes”, que buscaba eliminar la reelección presidencial, restableciendo el diseño de la Constitución de 1991 (Acuña, 2015: 85; *El Tiempo*, 2010).

La modificación más reciente tuvo lugar en Ecuador, y fue promovida por el presidente Lenin Moreno, sucesor del expresidente Rafael Correa, y de quien había sido su vicepresidente. Moreno, una vez elegido presidente, emprendió un camino similar a Santos en Colombia, cambió su orientación política y buscó modificar la enmienda a la Constitución que permitía la reelección indefinida para ubicarse entre los países que permitían la reelección consecutiva por una sola vez; esto lo hizo a través de una consulta popular; de esta forma se cerraba la posibilidad de una nueva postulación del expresidente Correa (*El País*, 2018).

Los países más dinámicos en términos de reformas reeleccionistas son Ecuador, Nicaragua y República Dominicana, cada uno con cuatro reformas (tabla III). Los dos primeros han procurado reformas expansivas para permitir la reelección presidencial en tres ocasiones, mientras Nicaragua hace parte de las reformas reeleccionistas restrictivas, cuando la presidenta Violeta Barrios de Chamorro en 1995 eliminó la posibilidad de reelección, que luego el entonces presidente Daniel Ortega nuevamente habilitó una vez que llegó a la Presidencia.

En Ecuador, el gobierno de Lenin Moreno (1917-2001), de una forma contractiva a las anteriores reformas, deshabilitó la posibilidad de reelección indefinida y truncó la posibilidad de retorno al poder del exmandatario Correa a través de una consulta popular en 2018. En República Dominicana, la dinámica ha sido de reforma y contrarreforma, con igual número de iniciativas expansivas y restrictivas desde 1978.

En Colombia y Panamá, que han presentado tres episodios de reforma, tras algunas reformas expansivas, han derivado a reformas contractivas a la reelección. En Colombia, después de la reforma expansiva que permitió la reelección del expresidente Uribe en 2006 y un intento fallido de una nueva modificación para procurar una nueva reelección, en 2015 se decidió volver a la eliminación absoluta de reelección (reforma contractiva) como se había establecido inicialmente en la Constitución de 1991 (Acuña, 2015: 85). En

Panamá, aunque se permite la reelección, se aleja la posibilidad después de dos periodos intermedios (reforma contractiva), lo que ha generado que desde la habilitación ningún presidente se ha reelegido.

TABLA III. NÚMERO DE REFORMAS POR PAÍS
 Y TIPO DE REFORMA REELECCIONISTA

| <i>País</i> | <i>Número de reformas</i> | <i>Expansiva (excluyente)</i> | <i>Descripción (mandatario/año)</i> | <i>Restringida (incluyente)</i> | <i>Descripción (mandatario/año)</i> |
|-------------|---------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|--|
| Argentina | 2 | 2 | - Luego de un periodo (Bignone 1983). - Luego de un periodo y un periodo intermedio para otra vez (Menem 1994). | — | — |
| Bolivia | 2 | 2 | - Inmediata (Morales 2009). - Indefinida (Morales 2016). | — | — |
| Brasil | 1 | 1 | - Inmediata por un periodo (Cardoso 1997). | — | — |
| Colombia | 3 | 1 | - Inmediata por un periodo (Uribe 2005). | 2 | - No reelección (Constitución 1991). - No reelección (Santos 2015). |
| Costa Rica | 1 | 1 | - Luego de dos periodos (Pacheco 2003). | — | — |
| Ecuador | 4 | 3 | - Luego de un periodo (Alarcón 1998). - Inmediata por única vez (Correa 2008). - Indefinida (Correa 2015). | 1 | - Inmediata por un periodo (Moreno 2018). |
| El Salvador | 2 | 1 | - Luego de un periodo (Magaña 1983). | 1 | - Luego de dos periodos (Funes 2014). |
| Guatemala | 1 | — | — | 1 | - No reelección (Constitución 1985). |
| Honduras | 1 | 1 | - Inmediata por única vez (Hernández 2015). | — | — |

| <i>País</i> | <i>Número de reformas</i> | <i>Expansiva (excluyente)</i> | <i>Descripción (mandatario/año)</i> | <i>Restrictiva (incluyente)</i> | <i>Descripción (mandatario/año)</i> |
|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|---|---------------------------------|---|
| Nicaragua | 4 | 3 | - Inmediata por única vez (Ortega 1987). - Luego de un periodo (Ortega 2010). - Indefinida (Ortega 2014). | 1 | - No reelección (Barrios de Chamorro 1995). |
| Panamá | 3 | 2 | - Luego de dos periodos intermedios (De la Espriella 1983). - Inmediata (Balladares 1998). | 1 | - Luego de dos periodos intermedios (Moscoso 2002). |
| Paraguay | 2 | 1 | - Inmediata e indefinida (Stroessner 1977). | 1 | - No reelección (Rodríguez 1992). |
| Perú | 2 | 1 | - Inmediata y un periodo (Fujimori 1993). | 1 | - Luego de un periodo (gobierno de transición 2000). |
| República Dominicana | 4 | 2 | - Inmediata por única vez (Mejía 2002). - Inmediata por una sola vez (Medina 2015). | 2 | - No reelección (Balaguer 1994). - Luego de un periodo (Fernández 2010). |
| Venezuela | 2 | 2 | - Inmediata (Chávez 1999). - Indefinida (Chávez 2009). | — | — |
| <i>Total de reformas</i> | 34 | 23 | — | 11 | — |

FUENTE: elaboración propia a partir de la información recopilada en #ObservatorioReformas.

IV. REELECCIÓN INDEFINIDA

En cuatro países de la región (Paraguay, Nicaragua, Venezuela y Ecuador), los mandatarios procuraron reformas para permitir con éxito la reelección indefinida. Alfredo Stroessner en Paraguay promovió la reforma que permitiría la reelección inmediata e indefinida en 1977 (reforma expansiva) (López, 2012: 215); sin embargo, la Constitución de 1992, que marcó la transición a la democracia, en ese año promovió una reforma que revertiría esta medida, prohi-

biendo la reelección, reforma que permanece hasta hoy (reforma contractiva) (López, 2012: 218). En Nicaragua, el presidente Daniel Ortega en todas las ocasiones que llegó al poder reformó las reglas de juego para permitir la reelección, hasta que en 2014 por la vía del Tribunal fue habilitado a la reelección indefinida (reforma expansiva).

Otro país andino donde se activaron reformas a la reelección fue Venezuela, en la Constitución de 1999, que se impulsó durante el primer mandato del presidente Hugo Chávez. En ese momento fue permitida la reelección inmediata (expansiva); una vez que el presidente terminó los dos periodos que le fueron autorizados por esta nueva carta constitucional, buscó la reelección indefinida, luego de impulsar un referendo que se constituyó en su primera derrota electoral en 2007. En un nuevo intento por vía refrendataria, en 2009 consiguió ser habilitado para la reelección indefinida (expansiva), ampliando la posibilidad a cualquier cargo de elección popular (Acuña, 2015: 83).

Al presidente Rafael Correa de Ecuador le ocurrió algo similar, en la medida en que la Constitución de la cual fue impulsor (2008) permitió la reelección inmediata por una sola vez (expansiva); pero luego de ejercer como presidente en los periodos autorizados, apoyado en su mayoría en el Legislativo, promovió una reforma a la Constitución que permitiera la reelección indefinida (expansiva) para todos los cargos de elección popular, que desde luego le favorecía como presidente en ejercicio (Acuña, 2015: 83).

Para las elecciones generales de 2017, Rafael Correa decidió no postular su nombre a la reelección, y en su lugar postuló a Lenin Moreno, quien lo había acompañado en la vicepresidencia; éste fue elegido en una competencia reñida, pero una vez que llegó al poder, hizo un cambio en su orientación política y se ubicó en oposición al expresidente Correa y su proyecto político; una evidencia de ello fue la consulta popular que impulsó en 2018, donde buscaba limitar la reelección presidencial a una sola vez (contractiva) con el objetivo de que el expresidente no tuviera posibilidad de volver a presentarse.

V. VÍAS DE REFORMA QUE HABILITAN LA REELECCIÓN

La región ha sido dinámica en términos de cambio institucional para permitir-restringir la reelección presidencial; pero estas reformas se han llevado a cabo por diferentes medios, que según Treminio (2013, 75-77) han sido principalmente cuatro vías: legislativa, jurisdiccional, a través de una nueva Constitución o vía referéndum.¹¹ La tabla IV presenta un panorama de las vías

¹¹ “La primera es la vía legislativa, en donde se plantea una reforma parcial, o bien una nueva Constitución política. En segundo lugar, la vía jurisdiccional, en la cual una Corte con capacidad interpretativa se pronuncia sobre la legalidad del artículo. La tercera es el reempla-

por las que se han generado reformas a la reelección que propone Treminio (2013), relacionado con el tipo de reforma que se emprende.

TABLA IV. VÍAS QUE SE HAN UTILIZADO PARA LAS REFORMAS REELECCIONISTAS

| <i>Tipo de reforma</i> | <i>Legislativa</i> | <i>Jurisdiccional</i> | <i>Constituyente</i> | <i>Referéndum</i> |
|-----------------------------------|---|--|--|---|
| Reformas expansivas-excluyentes | Reelección indefinida. Ejecutivo: varios periodos en el poder y mayorías en el Congreso. Ejemplos: Ecuador (2011) y Venezuela (2009). | Apelan a DDHH del candidato y elector. Rama judicial cooptada (Helmeke y Ríos, 2010). Ejemplos: Bolivia 2016 (TSE), Nicaragua 2014, Honduras 2014 (CS) y Costa Rica 2006 (CS). | Constituciones en democracia (después de los noventa). Ampliación del periodo presidencial y reelección. Ejemplos: Perú (1993); Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). | Cuando se ha buscado ampliar la reelección ha sido rechazada. Ejemplos: Venezuela (2007) y Bolivia (2016). |
| Reformas restrictivas-incluyentes | Legislativos más independientes. Limitan la reelección o la permiten con restricciones. Ejemplo: Colombia (2015). | Comisión de Venecia (2018): la reelección no es un derecho humano. | Constituciones de transición a la democracia. Restringen la reelección, o la limitan, permiten alternancia. No reelección: Ecuador (1978), Guatemala (1985), Honduras (1982); Colombia (1991), Paraguay (1992) y República Dominicana (1993). Con restricción: Argentina (1994), Chile (1980), Ecuador (1998), Salvador (1983) y Perú (1979). | Restringir la reelección. Ejemplo: Ecuador (2018). |

FUENTE: elaboración propia a partir de la información recopilada en #ObservatorioReformas y Treminio (2013).

zo total de la Constitución mediante una Constituyente, y la última es la vía del referéndum, con la cual se consulta directamente a los ciudadanos si están de acuerdo, ya sea con la nueva Carta Magna o con realizar una enmienda parcial en la materia” (Treminio, 2013: 74).

Teniendo en cuenta la clasificación de Treminio (2013) acerca de las vías de reforma a la reelección y el tipo de reforma, en el mecanismo legislativo de reforma se identifican dos escenarios: *a)* los Congresos desde donde se promueven reformas excluyentes (ampliación de la reelección indefinida) se ubican en el mismo rango de legislativos con importante influencia por parte del Ejecutivo: Ecuador (2011), Nicaragua (2014), Venezuela (2009) se trata de presidentes que gozaban de amplias mayorías en las urnas y en los Congresos; *b)* las enmiendas tramitadas por un Legislativo más independiente o una asamblea constitucional, como la de Colombia en 1991, que procuraron buscar limitar la reelección o permitirla con restricciones.

La segunda vía de reforma que indica Treminio (2013) es la vía judicial. Ante la prolongación del mandato de algunos presidentes/as, la rama judicial tiende a estar copada por el Ejecutivo (Helmke y Ríos, 2010), de esta manera ayudan a favorecer a las y los presidentas/es en sus decisiones; algunos casos ya han sido mencionados, como la decisión habilitante del TSE para permitirle a Evo Morales una cuarta postulación a pesar de la negativa de la ciudadanía a través de un referendo (Welp y Lissidini, 2016). No se puede perder de vista que en algunos casos la frustración de la eliminación de restricciones reeleccionistas se debe a tribunales y jueces que tomaron decisiones en contra de iniciativas que favorecían a presidentes altamente populares (Cárdenas y Corredor, 2018).

En Nicaragua, una decisión judicial que apelaba a la vulneración de los derechos humanos del presidente habilitó a Daniel Ortega para la postulación indefinida; esto mismo sucedió en Honduras con el presidente Juan Hernández, donde la Corte Suprema revirtió la tradicional prohibición de reelección con argumentos similares aludiendo a los derechos humanos, y el *come-back* político de Oscar Arias Sánchez, quien después de una década fue habilitado para poder postularse nuevamente gracias a una decisión judicial.

Esta vía ha sido objeto de debate en la medida en que se apela a la posibilidad de reelección como un derecho humano en dos direcciones: el derecho al candidato a postular nuevamente su nombre para ser elegido y el derecho al elector para elegir la persona que prefiera, si es un candidato que se le impide postular su nombre a reelección. Al respecto, Salmorán, siguiendo a la Comisión Europea para la Democracia (conocida como “Comisión de Venecia”), manifiesta que la reelección no es un derecho humano al que los candidatos y electores puedan apelar, cuando las Constituciones previamente establecen la prohibición (Salmorán Villar, 2018).

La tercera vía de reformas a la reelección tiene origen en nuevas Constituciones, y de igual forma se puede dividir en dos: *a)* aquellas que marcan

el tránsito de la dictadura a la democracia. Donde no hubo dictadura se dieron cambios constitucionales en la primera mitad de la década de 1990, y *b*) las posteriores al cambio de Constitución de 1999 en Venezuela, que en la interpretación de Zovatto (2014) fue la que abrió la puerta a la ampliación del periodo presidencial y de reelección a través de una nueva carta, a la que se debería añadir la temprana Constitución de Fujimori (1993), que va en la misma dirección.

Las nuevas Constituciones que marcan el tránsito a la democracia se caracterizan por generar reformas tendientes a limitar la reelección, y en algunas ocasiones a restringirla totalmente, como en México (1917), Ecuador (1978), Guatemala (1985), Honduras (1982); Colombia (1991), Paraguay (1992), República Dominicana (1993); otras Constituciones permiten la reelección con restricciones, luego de por lo menos un periodo de intermedio, como en Argentina (1994), Bolivia (1967), Brasil (1946), Chile (1980), Ecuador (1998), Salvador (1983), Haití (1987), Perú (1979), Uruguay (1967), entre otras. Si bien aquí se evidencia —como lo indica Buquet (2005)— que las reformas que ponen límites a la reelección buscan ser más incluyentes, en la medida en que permiten la participación de más actores y rotación del poder.

El segundo momento de nuevas Constituciones (Perú 1993, Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009) comienza con la Constitución de Perú de 1993, posterior al autogolpe del presidente Alberto Fujimori (1992), que habilita la reelección de forma inmediata, pero luego de hacer uso de las dos elecciones que le eran permitidas. De esa manera, hizo uso de lo que denominó “interpretación auténtica”,¹² indicando que los periodos comenzarían a contar a partir de la expedición de la nueva carta constitucional, y de esta manera el presidente promotor quedaba habilitado a un periodo más de postulación. Este recurso sería utilizado por buena parte de los promotores de nuevos constituyentes y reelecciones subsiguientes, como Chávez, Correa y Morales, en la medida en que promueven ante el electorado y el Congreso una nueva carta constitucional, modifican y habilitan la posibilidad de reelegirse.

Dado que su proyecto político era de largo aliento, entonces entran en una dinámica de proponer nuevas reformas expansivas a la propia Cons-

¹² Ley 26657 “Interprétase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el artículo 112o. de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, intérpretese auténticamente, que en el cómputo no se tiene en cuenta retroactivamente, los periodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución”.

titución que ellos mismos promovieron haciendo uso de la “interpretación auténtica”, apelando al Poder Judicial, debido a que por el mandato prolongado que tienen, para ese momento cuentan con una justicia favorable al oficialismo y sus intereses, que se prestan a validar las reinterpretaciones de la carta constitucional.¹³

La última vía de reforma reeleccionista que indica Treminio (2013) es la apelación al pueblo. En ella se encuentran ejemplos contradictorios, ya que ha sido iniciativa de mandatarios que gozan de alta favorabilidad del electorado; pero la respuesta generalmente ha sido contraria a la reelección. Al respecto, se presentan tres ejemplos: primero, en 2007, el presidente Chávez de Venezuela buscó modificar la Constitución Bolivariana de 1999 para que fuera autorizada la reelección indefinida en esa ocasión, el mandatario conoció la derrota en las urnas, cuando 50.7% del electorado le negó la posibilidad de reelección (Gutiérrez y Acuña, 2009: 30; Reuters, 2007); a pesar de anticipar el respeto a los resultados y la voluntad del pueblo consignada en las urnas, emprendió una nueva iniciativa refrendataria, y en 2009 convocó nuevamente al electorado, quien votó favorablemente 54.3% (Gutiérrez y Acuña, 2009: 30; *El Mundo*, 2009).

Segundo, el referendo convocado por Evo Morales en 2016, donde el presidente se vio obligado a convocar referendo para modificar nuevamente la Constitución para habilitar la reelección indefinida, resultado que el presidente se comprometió a respetar (Telesur, 2016); pero como ya se ha mencionado, el electorado votó negativamente, y el presidente fue posteriormente favorecido por una decisión judicial, desconociendo el resultado del referendo.

Un último ejemplo de apelación al pueblo para decidir en temas relacionados con la reelección tuvo otra orientación, debido a que Lenin Moreno, sucesor de Rafael Correa en Ecuador, propuso una consulta popular que, entre otros temas, preguntaba al electorado si querían restringir la reelección indefinida y acotarla a la reelección inmediata por una única vez. De esta manera, cerraba la puerta a una nueva postulación del expresidente Correa. La ciudadanía ecuatoriana votó a favor de la restricción.

¹³ “Puede notarse que las asambleas constituyentes fueron todas seguidas por un referéndum y sus desarrollos estuvieron liderados por los presidentes de la nueva izquierda latinoamericana, quienes en general mantuvieron durante el proceso una relación tensa con el Poder Legislativo (en dos de los casos se llegó a desconocer el Congreso). Por lo tanto, su demostración de fuerza a los otros poderes estuvo asentada en el apoyo popular expresado por los ciudadanos para legitimar la introducción de los cambios institucionales” (Treminio, 2013: 74).

VI. REFLEXIONES FINALES

Los cambios institucionales que habilitan, amplían o restringen la reelección presidencial en América Latina han sido uno de los temas de reforma política recurrente en la región. Sólo tres países no han alterado sus regulaciones acerca del tema, pero el resto, unos quince países, han tenido por lo menos una reforma en este sentido. Los más activos han sido Ecuador, Nicaragua y República Dominicana, cada uno con cuatro reformas relacionadas con la reelección, aunque no siempre en la dirección expansiva.

La evidencia comparada describe una dinámica de reforma-contrarreforma permanente (Došek, 2018: 74), más orientada a favorecer intereses y objetivos de corto plazo de la elite política que está en el poder que pensando en la estabilidad y eficiencia del sistema político. Esto se manifiesta en que la mayoría de las reformas han tenido un beneficiario u objetivo con nombre propio o se ha buscado habilitar su postulación para nuevos periodos para el caso de las reformas expansivas —excluyentes, o se pretende impedir el retorno al poder de un personaje en el caso de las restrictivas— incluyentes.

Esta discusión de alguna manera está relacionada con la concentración del poder y la intención de algunos/as mandatarios/as y sus coaliciones a interpretar la popularidad o apoyo electoral del momento como una autorización para permanecer indefinidamente en el poder y buscar por diferentes vías cambiar las reglas de juego a su favor y a título personal.

Las coaliciones en el poder que procuraron reformas expansivas que buscaron prolongar su estancia en el poder, fijar límites y dificultar la competencia política o alternancia para sectores opositores; como se indicó, en ocasiones consiguieron habilitar la reelección indefinida. Por su parte, las reformas contractivas o que buscaron restringir la reelección, fueron propuestas en contextos de mayor competencia política y, en ocasiones, como lo indica Buquet (2007: 41), fueron iniciativa de coaliciones en declive, que pretendían condiciones favorables así estuvieran fuera del poder.

Se evidencia que diferentes mandatarios/as y/o sus coaliciones, cuando promueven la reforma electoral para prolongar el mandato o habilitar las postulaciones a la reelección, no necesariamente lo hacen pensando en una reforma favorable para el sistema o para la democracia en su conjunto, sino para su propio beneficio, cayendo en la tentación de considerarse indispensable para el bienestar del sistema político, concentrando el poder para prolongar su titularidad en la Presidencia.

Por tal motivo, urge fortalecer las instituciones como un mecanismo para que el sistema político no dependa de personas y, de esa manera, reducir los

incentivos para quienes se consideren indispensables. Si los cambios referidos a la reelección presidencial tuvieran como principio que cualquier iniciativa se aplicara a partir del siguiente periodo, es decir, que no favorecerá al o a la titular de la Presidencia en el momento de la reforma, es posible que se dieran reformas a mediano y largo plazo pensando en el sistema político o, en su defecto, el número de iniciativas para regular la reelección presidencial se reduciría drásticamente.

En este sentido, se identifican diferentes agendas de investigación-acción relacionadas con la reelección en América Latina. Por ejemplo, aquellas que nos permiten preguntar si las reformas reeleccionistas han afectado o no la calidad de la democracia y en qué sentido (positiva o negativamente). A su vez, aún falta entender qué factores inciden en que unos/as mandatarios/as y sus coaliciones caigan en la tentación de activar iniciativas de reforma para habilitar la reelección o permitir la postulación indefinida del mandatorio y en qué condiciones estas iniciativas llegan a ser exitosas y cuándo no. La experiencia comparada enseña que a los gobernantes les interesa permanecer en el poder y, por tanto, sus tentaciones reeleccionistas seguirán siendo objeto de investigación.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA VILLARRAGA, Fabián, 2015, “¿Presidentes desatados? Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina”, *Análisis Político*, vol. 83, disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/51647/51510>.
- BBC NEWS, 2018, “Evo Morales: el Tribunal Electoral de Bolivia lo habilita como candidato presidencial tras haber perdido el referéndum por la reelección”, 5 de diciembre, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46450251>.
- BBC NEWS, 2016, “Bolivia dice «No» en referendo a otra reelección de Evo Morales”, 24 de febrero, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160223_bolivia_evo_morales_referendo_resultado_ep.
- 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 (1), disponible en: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v16n1/v16n1a04.pdf>.
- CÁRDENAS, Ernesto y CORREDOR, Federico, 2018, “El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina”, *Revista de Economía Institucional*

- nal, vol. 20 (38), disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v20n38/0124-5996-rei-20-38-00045.pdf>.
- CAREY, John, 2003, “The Reelection Debate in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 45 (1).
- COMISIÓN DE VENECIA, 2018, “Informe sobre los límites a la reelección”, aprobado en su 114a. Sesión plenaria, el 16 y 17 de marzo, disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa).
- CORRALES, Javier, 2018, “¿Pueden las cortes detener el re-eleccionismo?”, 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: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/Javier-Corrales-2018-Reeleccio%CC%81n-presidencial.pdf>.
- DOŠEK, Tomáš, 2018, “Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015. Estrategias e intereses electorales de las élites políticas”, *Revista Derecho Electoral*, vol. 25, disponible en: https://www.tse.go.cr/revista/art/25/tomas_dosek.pdf.
- El Mundo*, 2009, “Chávez gana el referéndum para perpetuarse en el poder”, publicado el 16 de febrero, disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/16/internacional/1234751853.html>.
- El País*, 2018, “Ecuador elimina la reelección indefinida y pone fin a la era Correa”, 5 de febrero, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/02/04/america/1517770527_944169.html.
- El Tiempo*, 2010, “La Corte Constitucional le dijo «no» al referendo reeleccionista. Era Uribe terminará el 7 de agosto”, 26 de febrero, disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7304227>.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/74393>.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina, Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, disponible en: https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf.
- GUTIÉRREZ, Francisco y ACUÑA VILLAGRARA, Fabián, 2009, “La política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia

- (1985-2010)”, *Análisis Político*, vol. 67, disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/51647/51510>.
- HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio, 2010, “Introducción”, en HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: [https://www.uv.mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Cons-titucionales-en-America-Latina.pdf](https://www.uv.mx/veracruz/sea/files/2013/05/Tribunales-Constitucionales-en-America-Latina.pdf).
- KOUBA, Karel, 2016, “Party Institutionalization and the Removal of Presidential Term Limits in Latin America”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 36 (2), disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/324/32447083002.pdf>.
- LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria, 2009, “Variation in Institutional Strength”, *Annual Review of Political Science*, vol. 12, disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>.
- LÓPEZ, Magdalena, 2012, “Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral”, *Espacio Abierto*, vol. 21 (2), abril-junio, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/122/12222378001.pdf>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 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.
- PENFOLD, Michael, CORRALES, Javier y HERNÁNDEZ, Gonzalo, 2014, “Los invencibles. La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 34 (3), disponible en: <https://scielo.comicyt.cl/pdf/revcipol/v34n3/art02.pdf>.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, SCHMIDT, Nicolás y VAIRO, Daniela, 2019, “Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925-2016”, *Democratization*, vol. 26 (4).
- REUTERS, 2007, “Chávez pierde el referéndum sobre la reforma de la Constitución”, 3 de diciembre, disponible en: <https://es.reuters.com/article/topNews/idESROD32179620071203>.
- SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, 2018, “La reelección presidencial 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: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/Salmoran_Reeleccion-presidencial-AL-1.pdf.
- SERRAFERO, Mario, 2011, “La reelección presidencial indefinida en América Latina”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, vol. 54, disponible en: http://www.eseadu.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_serrafero.pdf.

- SERRAFERO, Mario, 2009, “Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual”, *Boletín de Política Comparada*, vol. 2 (2).
- TELESUR, 2016, “Evo Morales: Si el pueblo dice No al referendo nos iremos callados”, 14 de enero, disponible en: <https://bit.ly/3eRpvQu>.
- TREMINIO S., Ilka, 2013, “Las reformas a la reelección presidencial en América Latina”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXXI (91), enero-abril, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59830136003.pdf>.
- WELP, Yanina y LISSIDINI, Alicia, 2016, “Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia”, *Bolivian Studies Journal*, vol. 22, disponible en: <https://bsj.pitt.edu/ojs/index.php/bsj/article/view/157/1075>.
- ZOVATTO, Daniel, 2014, “Reelección, continuismo e hiperpresidencialismo en América Latina”, *IDEA Internacional*, 12 de febrero, disponible en: <http://www.idea.int/americas/reelection-continuity-and-hyper-presidentialism-in-latin-america.cfm#spanish>.
- ZOVATTO, Daniel, 2009, “Ola reeleccionista en América Latina”, *La Nación*, 12 de agosto, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-ola-reeleccionista-en-america-latina-nid1161230> (fecha de consulta: 8 de abril de 2019).

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA LEGISLACIÓN Y LAS REGLAS ESTATUTARIAS
SOBRE SELECCIÓN DE DIRIGENCIAS
EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS
EN PERSPECTIVA COMPARADA

Carlos GUADARRAMA CRUZ
Axel HERNÁNDEZ IBÁÑEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Discusión teórica sobre los procesos de selección de dirigencias*. III. *Metodología*. IV. *Análisis de datos*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Referencias bibliográficas*. VII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN¹

La selección de dirigencias en los partidos políticos es parte de la agenda de investigación sobre la política del liderazgo en los partidos (Cross y Pilet, 2015; Cross y Blais, 2012a; Cross y Blais, 2012b); mediante ésta se pretende dar cuenta de las transformaciones en su organización, así como de sus prácticas y percepción sobre la democracia en su interior.² La selección de dirigencias

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. Este trabajo fue presentado en el VII Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La ciencia política frente al nuevo escenario global: repensando los márgenes de la democracia” (modalidad virtual), organizado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, del 4 al 6 de agosto de 2021. Los autores agradecen la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

² En este trabajo se define a un partido como “todo grupo político que se presenta a elecciones y es capaz a través de las elecciones de hacer que sus candidatos ocupen cargos públicos” (Sartori, 1976: 64).

es una de las más importantes decisiones que los partidos hacen. Se trata de un conjunto de procesos a través de los cuales los partidos deciden cuándo y cómo seleccionar a los líderes, a quién permitir que busque el liderazgo, a quién conceder el derecho al voto en la selección y durante cuánto tiempo servirán los líderes y, generalmente, no existe una regulación estatal que rijan estas decisiones (Cross y Blais, 2012a: 3).

La literatura ha tratado de explicar las causas que generan cambios en las reglas de selección de autoridades partidistas (Chiru *et al.*, 2015). Por un lado, están las explicaciones amplias que incluyen el desarrollo del sistema político, la competencia electoral y las disputas intrapartidarias (Pilet y Cross, 2015: 6). Por el otro, están aquellas enfocadas en los factores intrapartidarios (Lisi *et al.*, 2015). En ambos casos se ha encontrado una fuerte asociación entre la reforma de los selectorados³ con la democratización de la vida intrapartidaria (Wauters, 2014; Chiru y Gherghina, 2012; Kenig, 2009b; Leduc, 2001).

A pesar de la relevancia de los partidos políticos para las democracias contemporáneas (Schattschneider, 1964) y del peso de esto en la democratización de América Latina (Albala y Vieira 2014; Carrera, 2012), el estudio de la política intrapartidaria —el modo en que eligen a quienes tendrán la responsabilidad de conducir a la organización, así como la relación entre diversos factores explicativos del cambio en las reglas de la selección de dirigencias— ha estado ignorado de la agenda de investigación latinoamericanista, salvo algunas excepciones.⁴

Este trabajo analiza y compara las reglas de selección de las dirigencias de los partidos latinoamericanos, tanto en lo que señala la normativa externa al partido (leyes) como en la interna (los estatutos). En el marco de las principales discusiones de la política comparada sobre la democracia interna, se estudia la legislación electoral y de partidos en 18 países, así como las reglas de selección de dirigencias en 54 estatutos de partidos políticos relevantes en América Latina. El trabajo contribuye al entendimiento de la selección de dirigencias en los partidos políticos latinoamericanos, con el ánimo de seguir avanzando en los estudios sobre el cambio organizativo de los partidos políticos. Además, la investigación pretende llamar la atención sobre la im-

³ El selectorado es el órgano responsable (o el cargo) de la elección de la dirigencia al interior del partido.

⁴ La literatura comparada ha explorado poco el tema, aunque existen excepciones, como el de Llanos y Roza (2018) y el de Hinojosa y Vázquez (2018) sobre la baja representación de las mujeres en los órganos de dirección de los partidos en América Latina. También está la contribución de Müller (2008), que describe los mecanismos de selección de dirigencias en los partidos chilenos.

portancia de estudiar los procesos intrapartidarios para animar la discusión sobre la democracia intrapartidaria en América Latina.

La investigación muestra que los partidos promueven prácticas inclusivas en la selección de dirigencias. En los estatutos, éstos seleccionan a sus dirigencias a través de diversos mecanismos, y que, sin importar diversos factores organizativos internos, la tendencia en años recientes ha sido incorporar selectorados inclusivos en las reglas de selección de dirigencias. La estrategia de los partidos ha consistido en establecer elecciones internas competitivas; elecciones en asambleas nacionales y consejos políticos, lo que contrasta con reglas más excluyentes, como la designación por parte del dirigente saliente, que era lo que históricamente había prevalecido en los partidos de la región (Freidenberg, 2016).

La estructura del capítulo es la siguiente: primero se presenta la discusión teórica sobre la selección de dirigencias en los partidos políticos, con la intención de conocer el estado de la literatura sobre este tema; segundo, se describe la metodología del estudio; tercero, se realiza el análisis de la información recabada tanto de la legislación como de los partidos. El trabajo cierra con las reflexiones finales que llaman la atención sobre la necesidad de democratizar los partidos latinoamericanos, una agenda pendiente en todos los países de la región.

II. DISCUSIÓN TEÓRICA SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE DIRIGENCIAS

La democracia interna es una de las dimensiones de estudio de la organización de partidos. Particularmente cuando se habla del tema se concibe a la organización partidaria como “un escenario de conflictos cuyo interés básico es el poder” (Ignazi, 2001) y “un espacio de discusiones sobre patrones jerárquicos o estratárquicos de relaciones organizacionales” (Carty y Blake, 2004). En la literatura comparada existen diversas maneras de abordar el análisis de cómo solucionar los conflictos de la vida intrapartidaria, ya sea a partir de explorar desde una perspectiva neoinstitucionalista la inclusión de la militancia en la toma de decisiones (Freidenberg, 2019); a partir de estudiar la distribución del poder y la coalición dominante (Panebianco, 1982 [1995]); mediante la comprensión de las relaciones que se dan entre las facciones en la lucha por controlar los recursos de la organización (Ceron, 2012), así como por el análisis del contexto de cambio en las tendencias organizacionales contemporáneas (Borz y Janda, 2020).

La democracia intrapartidaria implica que los partidos adoptan las reglas del régimen democrático y la practican en sus procesos organizativos. Ésta “puede tener diferentes caras y lograrse de manera diferente por diferentes partidos” (Berge y Poguntke, 2017: 137). Regularmente se asocia con la posibilidad de que la militancia tenga espacios de participación (Scarrow, 1999), los cuales pueden implicar procesos de toma de decisiones, como la selección de candidaturas (Rahat, Hazan y Katz, 2008; Pennings y Hazat, 2001) o la selección de dirigencias (Leduc, 2001). En el caso de los partidos de América Latina, su análisis puede realizarse a partir de tres dimensiones: 1) la participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido; 2) la rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases, y 3) los mecanismos empleados para el procesos de selección a cargos de elección popular y de autoridades partidistas (Freidenberg, 2005: 95).

La relación entre democracia interna y selección de dirigencias puede discutirse a partir de la renuncia de las elites a controlar procesos de selección de dirigencias, a fin de garantizar la autonomía del líder partidario (Astudillo y Detterbeck, 2020: 594; Wauters, 2014). También por el vínculo existente entre las reformas a los selectorados para hacerlos más inclusivos, en algunos casos se muestra lo reversible que pueden llegar a ser los cambios a fin de evitar procesos cerrados (Leduc, 2001: 337). Sin embargo, algunos trabajos dan cuenta de casos donde la relación entre la democracia interna y la selección de dirigencias es complicada. Por un lado, Chiru y Gherghina (2012), al estudiar el caso de Rumania, muestran que los niveles de centralización son nulos después de implementar cambios inclusivos para elegir a los dirigentes. Por el otro, Kening (2009) indica que la ampliación de los selectorados trae consigo un incremento en el número de aspirantes a los cargos de dirección, pero que la competencia suele ser cerrada.

Dado que el proceso de selección es el conjunto de fases por las cuales una autoridad partidaria llega a ser electa, éste inicia con la convocatoria para renovar el cargo y concluye con la(s) persona(s) ya en el cargo(s). Cross y Pilet (2014) indican que este proceso aporta información sobre el funcionamiento interno de los partidos, la distribución del poder en la organización, la relación de las bases con las cúpulas partidarias, así como el vínculo entre el partido y los electores. Incluso este proceso ayuda a entender la manera en que “se participa y se concibe el principio de representación política en el nivel intrapartidario” (Cross y Pilet, 2014: 4-5). La selección de las dirigencias permite entender las transformaciones organizativas de los partidos, así como la percepción sobre la democracia al interior y fuera de ellos.

El acercamiento al fenómeno de la democracia intrapartidaria en América Latina se ha dado principalmente a través del estudio de los procesos de selección de candidaturas (Freidenberg, 2016; Freidenberg y Došek, 2016). La selección de dirigencias es una de las dimensiones a partir de la cual se puede conocer más sobre la democracia intrapartidaria, aun cuando no se ha estudiado al mismo ritmo ni en el mismo nivel de intensidad que los procesos de selección de candidaturas. En ambos tipos de procesos se intenta observar el grado de inclusión de la militancia en la toma de decisiones, sobre todo a partir del tamaño que adopta el selectorado (grupo que toma la decisión), y que es el que define finalmente el modo en que se designa a la dirigencia.

1. *Selección de dirigencias y selectorados*

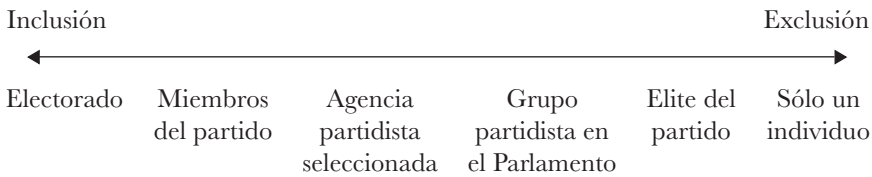
El proceso de selección de dirigencias ha ganado terreno en la agenda de investigación comparada sobre la vida interna de los partidos en las democracias parlamentarias (Fasano y Seddone, 2016; Cross y Pilet, 2015, Murr, 2015; Cross y Blais, 2012a; Kenig, 2009a, 2009b, Leduc, 2001, Cross, 1996; Marsh, 1993). Al respecto, Pilet y Cross (2015) señalan que los enfoques de investigación se han centrado en las reglas formales sobre quién es elegible, cuáles son las reglas electorales que rigen la selección, quién forma el selectorado, cuál es el periodo de mandato y cómo puede ser removido. Lo anterior se puede resumir en las cuatro dimensiones que Kenig, Rahat y Hazan (2015) identifican como candidatura, selectorado, mecanismos de votación y mecanismos de desección. Algunas de ellas tienen similitudes y diferencias con el marco analítico del proceso de selección de candidaturas (Rahat y Hazan, 2001, Hazan y Rahat, 2010).

La inclusión en las dimensiones del proceso ha sido uno de los principales objetivos de la investigación comparada. Al respecto, un grupo importante de investigaciones se han centrado en la reforma de los selectorados, dado que son espacios de participación de las bases en la elección de los líderes del partido (Cross y Blais, 2012a: 14). Los partidos pueden reformar estos órganos de decisión con el fin de convertirlos en espacios más inclusivos para sus seguidores y militantes, aunque no necesariamente siempre esto vaya a ser así. La discusión ha sido sobre los motivos que tienen las organizaciones partidistas para hacerlo. De algún modo, este debate discute sobre cuáles serían las razones que llevarían a las cúpulas de los partidos a ceder el control de un proceso que tradicionalmente les ha pertenecido (o al menos ellos creen que les pertenece).

Sobre las reformas a los selectorados, Pilet y Cross (2015) han sugerido tres fuentes de razones: *a)* porque el sistema político cambia y obliga a los partidos a hacerlo; *b)* porque otros partidos están reformando sus métodos de selección y el resto decide copiarlos, y *c)* porque al interior de un partido los grupos en conflicto se ponen de acuerdo en la necesidad de reformar sus métodos para hacerlos más inclusivos.

La investigación comparada ha dado cuenta de la influencia del primer elemento respecto a la probabilidad de reforma de la selección de dirigencias (Lisi, Freire y Barberá, 2015: 19-30), también en cuanto a los cambios que ocurren sobre selección de candidaturas (Freidenberg, 2016). Por el otro lado, se han hecho clasificaciones de los selectorados en términos del continuo de inclusión-exclusión y a partir de los diferentes diseños organizativos que tienen los partidos políticos para ambos procesos selectivos (Kenig *et al.*, 2015) (figura I).

FIGURA I. CLASIFICACIÓN DE MÉTODOS DE SELECCIÓN DE DIRIGENCIAS



FUENTE: Kenig, (2009a) es clara la similitud con las clasificaciones para selección de candidaturas de Rahat y Hazan (2001), Hazan y Rahat (2010) y Freidenberg (2007).

Un método de selección solamente es el medio mediante el cual se decide, y regularmente está determinado por el tamaño del selectorado. Un método es inclusivo cuando el selectorado es amplio como en una elección primaria, pero es excluyente cuando el selectorado es el dirigente saliente designando a su sucesor/a. La evaluación de los procesos en los partidos de los países europeos ha sido hacia una cada vez mayor ampliación de los selectorados (Chiru *et al.* 2015). La incorporación de las elecciones primarias como método más común para definir las dirigencias de un partido ha sido una práctica común en diversos países europeos, como Bélgica, donde todos los partidos lo han hecho, excepto Vlaams Belang (Wauters y Pilet, 2015; Wauters *et al.*, 2015); en España y Portugal tiene bajos niveles de institucionalización (Barberá *et al.*, 2015), y en Reino Unido, donde varios partidos iniciaron esta práctica en la década de 1980 (Bale y Webb, 2015).

El hecho de que un partido emplee mecanismos inclusivos significa que la elección de las dirigencias cuenta con la participación de las bases partidistas de manera directa o a través de delegados, en diferentes niveles de la organización. En cambio, el hecho de que un partido emplee mecanismos excluyentes supone que la decisión depende de la elite partidista, que regularmente se encuentra en los propios órganos de dirección.

2. *La selección de dirigencias en la agenda de investigación de los partidos latinoamericanos*

La dimensión de selección de dirigencias en los partidos políticos ha sido poco estudiada en América Latina. En su lugar, otras dimensiones han ocupado mayor espacio en las agendas de investigación, principalmente por su relación con el proceso de cambio político que se vivió en la región desde finales de la década de 1970. Por ejemplo, la tendencia a adoptar reglas más incluyentes, como las elecciones primarias en los procesos de selección de candidaturas, ha sido bien documentada (Alcántara Sáez, 2002; Serra, 2007; Freidenberg, 2016).

La selección de dirigencias podría haber seguido los pasos del otro proceso de selección en término de reformas democráticas. La poca investigación realizada hasta el momento dificulta poder concluir sobre la ausencia de democratización interna en términos de selección de candidaturas (Freidenberg, 2019). Hay poca información aún sobre qué ocurre en América Latina; apenas Müller (2008) describe las reglas de selección que se estipulan en los estatutos de los partidos chilenos, lo cual es una manera de analizar si se considera que “la constitucionalización de los partidos llevada a cabo hace décadas terminó imponiéndoles aspectos democráticos en su funcionamiento formal” (Alcántara Sáez, 2002: 2).

Recientemente se ha indagado sobre el vínculo entre procesos selectivos y participación de las mujeres en los partidos en América Latina. Llanos y Roza (2018) analizan las consecuencias de los procesos selectivos, y remarcan que la participación de las mujeres en los espacios de autoridad al interior de los partidos es limitada.⁵ En el mismo sentido, Hinojosa y Vázquez (2018) muestran que los partidos actúan como barreras para la incorporación de mujeres como candidatas y dirigentes de las organizaciones.

⁵ Las autoras encuentran que “los partidos que seleccionan a los miembros de los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) a través de grupos colegiados o procesos de selección mixtos, tienen mayor probabilidad de contar con más mujeres en sus CEN, en comparación con partidos donde sólo vota la máxima instancia” (92).

En una parte de la literatura comparada se introduce un elemento clave que tiene que ver con el ámbito jurídico de la selección de dirigencias, ya sean individuales o colegiadas. La discusión tiene que ver con: si es un asunto privado de los partidos políticos que únicamente debe estar en la reglamentación interna o, por el contrario, si puede ser reformado desde el régimen electoral del país (Freidenberg, 2007: 655) (tabla I).

TABLA I. LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

| <i>Naturaleza jurídica</i> | <i>Países</i> |
|--|--|
| Instituciones de derecho público | Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay. |
| Asociaciones voluntarias con personalidad jurídica | Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, República Dominicana. |
| Personas jurídicas de derecho privado | Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela. |

FUENTE: Zovatto (2006) y #ObservatorioReformas (1977-2022).

En gran parte de América Latina no hay una regulación electoral al respecto, a lo cual también se debe sumar que los partidos enfrentan problemas como “el escaso cambio de autoridades partidistas, la constante reelección de las mismas dirigencias o de los afiliados vinculados por lazos no burocráticos y la baja circulación de las elites en puestos de dirección”, lo cual también suma la resistencia de los órganos de dirección de los partidos a las reformas políticas que democratizan estos procesos selectivos (Freidenberg, 2007: 656).

III. METODOLOGÍA

Esta investigación tendrá un enfoque metodológico cuantitativo, y su alcance de investigación es descriptivo, dado que se expone la revisión de las leyes electorales de 18 países y los estatutos partidarios de 54 partidos políticos en América Latina. Aunque la investigación pretendía iniciar en 1978, la legislación más antigua que se exploró data de 1983, y se dio en Nicaragua. En total, se revisaron 40 legislaciones electorales y/o partidarias (anexo I); en ellas se identificó el principal artículo que aborda el proceso de la selección de dirigencias. Esto significa atender las reglas sobre cómo se eligen las dirigencias en los

partidos, sin estudiar por ahora la composición de éstas, que podrían presentar diferencias estructurales importantes de país a país y entre partidos. El análisis considera dos variables dicotómicas, para evaluar el diseño normativo de la selección de dirigencias en América Latina (tabla II).

TABLA II. VARIABLES DE ESTUDIO

| <i>Variable</i> | <i>Asunto</i> | <i>Categorías</i> |
|----------------------------|---|---|
| Intervención estatal | ¿El Estado puede intervenir en el proceso? | Sí, el Estado regula y supervisa el proceso. No, los estatutos regulan el proceso. |
| Democracia intrapartidaria | ¿La legislación hace explícito el tema de la democracia interna en sus estatutos? | Sí No |

FUENTE: elaboración con base en Freidenberg (2016).

La exploración de la legislación electoral y de partidos políticos en América Latina ha permitido identificar algunas tendencias. En primer lugar, se ha clasificado el número de leyes consultadas por países latinoamericanos (tabla III). Al respecto, llama la atención la poca variación en la regulación de la selección de dirigencias partidarias, dado que de un momento a otro no se realizaron cambios sustantivos en la ley.

TABLA III. NÚMERO DE LEYES CONSULTADAS POR PAÍS (1983-2019)

| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> |
|---|---|---|----------|
| Brasil República Dominicana Venezuela | Argentina Colombia Costa Rica Ecuador El Salvador Nicaragua Paraguay Perú Uruguay | Bolivia Chile Guatemala Honduras México | Panamá |

FUENTE: elaboración propia a partir de #ObservatorioReformas (1977-2022).

Si bien países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Honduras y Uruguay no aparecen en la última columna, esto no descarta que la última versión de su ley aborde la dimensión de la selección de dirigencias partidistas. El resto de los países sí incorporaron o reformaron parte de su legislación y hacen explícito el proceso de selección de dirigencias en los últimos diez años (tabla IV).

TABLA IV. LEYES CONSULTADAS POR DÉCADA

| <i>1980</i> | <i>1990</i> | <i>2000</i> | <i>2010</i> |
|---|---|---|--|
| Argentina (1985) Chile (1987) Guatemala (1986) Honduras (1986) Nicaragua (1983) | Bolivia (1999) Brasil (1995) Colombia (1994) Costa Rica (1996) Honduras (1993) México (1990) Panamá (1997) Paraguay (1996) Uruguay (1996) | Argentina (2009) Bolivia (2001) Costa Rica (2009) Ecuador (2009) Guatemala (2006) Honduras (2004) México (2008) Panamá (2006, 2007) Perú (2003) Uruguay (2009) | Bolivia (2018) Colombia (2011) Chile (2016, 2017) Ecuador (2012) El Salvador (2013, 2015) Guatemala (2016) México (2014) Nicaragua (2012) Panamá (2017) Paraguay (2012) Perú (2019) República Dominicana (2018) Venezuela (2010) |
| 5 | 9 | 11 | 15 |

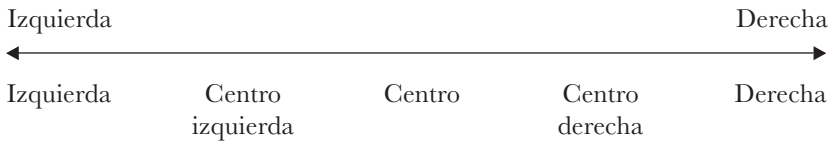
FUENTE: elaboración propia a partir de la información contenida en #ObservatorioReformas (1977-2022).

En segundo lugar, en este trabajo se busca responder las preguntas: ¿existe relación entre la ideología de los partidos y los mecanismos de selección de las dirigencias partidistas?, y ¿los partidos de izquierda tienden a emplear selectorados incluyentes y los partidos de derecha a usar selectorados excluyentes? Para dar respuesta a estas preguntas, primero se describe cómo son los procesos de selección de dirigencias en 54 partidos de América Latina, identificando cuáles son los modelos empleados en términos de inclusión-exclusión de selección de dirigencias; en segundo lugar, se explora la relación que hay entre la ideología partidista y los selectorados para elegir dirigencias.

La fuente principal para identificar esos modelos de selección de dirigencias son los estatutos partidistas. En este caso, la selección de dirigencias se estudia a nivel de los selectorados para los cargos unipersonales del Ejecutivo nacional o su equivalente.

La ideología de los partidos estructura la competencia partidista, motiva la acción política y orienta al electorado (Luna, 2007: 403). Una de las clasificaciones sobre ideología en los partidos de América Latina es la elaborada por Alcántara Sáez (2004), quien en su operacionalización recurrió a las respuestas de la Encuesta de Élités Parlamentarias para distinguir el posicionamiento de los líderes parlamentarios en un continuo de izquierda-derecha, con base en sus respuestas en tres ejes de principios programáticos, que son el económico, el de valores y el de la política internacional. La clasificación de los partidos se expresa en el continuo de la figura II, la misma se hizo con base en la autoidentificación de los partidos en sus documentos básicos y un cotejo con el contenido de los trabajos sobre sistemas de partidos en América Latina (Freidenberg, 2016).

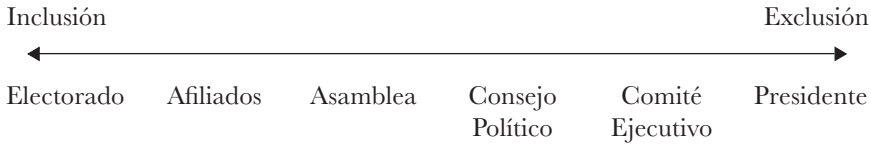
FIGURA II. CONTINUO IDEOLÓGICO



FUENTE: elaboración propia a partir de la literatura comparada.

La variable de selectorado abarca el mecanismo que los estatutos señalan que los partidos deberían usar para seleccionar a sus dirigencias. Esta variable asume sus categorías en un continuo de inclusión/exclusión, que se ha configurado para analizar dicha variable en este documento de trabajo. Las categorías que se pueden asumir son del lado excluyente al inclusivo: presidencia, comité ejecutivo, consejo político, asamblea, afiliados y electorado. El continuo implica que las decisiones son excluyentes cuando una o pocas personas designan a quién o quiénes ocuparán los cargos de dirección dentro de un partido. En cambio, mientras más personas se involucren en la elección de los dirigentes, más incluyente será; por esa razón, la elección mediante delegados en asambleas o mediante elecciones primarias abiertas o cerradas se ubican en el otro extremo del continuo (figura III).

FIGURA III. SELECTORADOS



FUENTE: elaboración propia a partir de la literatura comparada.

Es cierto que hay una dimensión informal de los partidos que en esta investigación no se está contemplando (Freidenberg y Levitsky, 2007: 544-552) y que, por tanto, los estatutos pueden indicar una manera de hacer las cosas, y que luego las dirigencias hagan otras, o que regulado un determinado procedimiento se realicen otras prácticas que luego se “acomodan” para aparentar que se están respetando los estatutos.

En cuanto a las unidades de análisis, ente este trabajo se utiliza información relacionada con 54 partidos políticos relevantes en América Latina (anexo II), los cuales han sido seleccionados bajo los criterios de Alcántara Sáez y Freidenberg (2003: 11-30), que también son empleados por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina para la selección de los partidos que se analizan en dicho proyecto.⁶ La información sobre la ideología y los selectorados fue retomada de la versión más reciente publicada de los estatutos partidarios (anexo III), disponibles en páginas electrónicas oficiales de varios partidos o en sitios electrónicos de los organismos de administración y/o justicia electorales de cada país (anexo II). Los estatutos más recientes son de 2020, mientras que los más antiguos son de 1996. Un porcentaje mayoritario se ubica en la década de 2010 a 2020 (77.78%), donde 2019 es el año con más estatutos reformados (27.78%).

Acción Democrática de Venezuela es el partido con los estatutos más antiguos, pues la versión disponible data de 1996. Le siguen el PRSC de República Dominicana con sus estatutos de 2001 y los partidos nicaragüenses PLC y PSLN; ambas versiones son de 2002. En cambio, los partidos con las versiones de 2019 provienen de diferentes países: Argentina (PJ, UCR), Brasil (PP, PRep), Chile (PPD, PDC, PS), Costa Rica (PAC, PUSC, PLN), Ecu-

⁶ Un partido político fue considerado relevante cuando: a) hubiera obtenido representación en la cámara baja en las tres últimas elecciones legislativas (fuerza numérica expresada en escaños o en votos obtenidos); b) hubiera superado la barrera del 5% electoral en las tres últimas elecciones legislativas; c) tuviera representación en todos los distritos electorales del país (fuerza territorial) o que su representación en determinados distritos fuera significativa, y d) contara sustantivamente en la dinámica partidaria del sistema político (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2003: 25).

dor (PAÍS), El Salvador (PCN, GANA), México (PRD) y Panamá (PAN); el partido con la versión 2020 de los estatutos es el PRI de México.

IV. ANÁLISIS DE DATOS

1. *Legislación*

Uno de los principales hallazgos en la exploración de la legislación en América Latina de las décadas de 1980 y 1990 es que ésta estipula que la selección de dirigencias se debe realizar con base en los estatutos partidistas. Con excepción de Guatemala (1986), donde estos procesos deben ceñirse a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; Nicaragua (1983), donde el proceso selectivo está contenido en el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos; Colombia (1994), donde el artículo 11 de la Ley 130 señala más bien aspectos sobre el mecanismo de selección, así como Uruguay (1996), donde el artículo 77 constitucional menciona que los partidos deberán “ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades”.

En segundo lugar, con respecto a las legislaciones reformadas en la primera década del siglo XXI, se puede señalar lo siguiente: Argentina (2009) mantiene la misma redacción en la Ley 26.571 que está en la Ley 23.298 de 1985. Bolivia (2001) delega a la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales verificar el cumplimiento de la Constitución, la Ley Electoral y los estatutos. En Costa Rica (2009), Ecuador (2009), Guatemala (2006), México (2008), Panamá (2006 y 2007), Perú (2003) y Uruguay (2009) se hace explícito que el proceso de selección se rige por el marco normativo interno. En la legislación de Perú y Uruguay, además, se establece que los partidos deberán observar la Ley Electoral, y sólo en el último, que también deberá seguirse lo establecido en la Constitución.

TABLA V. SELECCIÓN DE DIRIGENCIAS EN LA LEGISLACIÓN Y LA NORMATIVIDAD INTRAPARTIDARIA EN AMÉRICA LATINA (2010-2019)

| <i>Constitución y ley</i> | <i>Estatutos</i> | <i>Ambos</i> | <i>Ninguna</i> |
|---------------------------|---|---|------------------|
| Guatemala (2016) | Bolivia (2018) Chile (2016, 2017) México (2014) Panamá (2017) Paraguay (2012) Venezuela (2010) | Colombia (2011) Ecuador (2012) El Salvador (2013, 2015) Perú (2019) República Dominicana (2018) | Nicaragua (2012) |

FUENTE: elaboración propia.

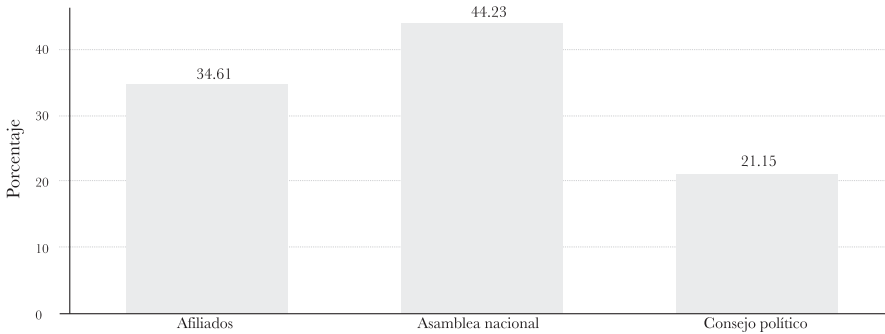
En tercer lugar, en la segunda década del siglo XXI (tabla V); por un lado, siete de las reformas a la dimensión de la selección de dirigencias establecen que estos procesos son un asunto que debe apegarse exclusivamente a los estatutos de los partidos políticos; por el otro, siete reformas más dan cuenta de que los procesos selectivos se deben realizar con apego a la legislación y a los estatutos partidarios. Únicamente Guatemala (2016) mantiene que debe prevalecer la legislación, y Nicaragua (2012) no hace mención a qué marco normativo debe atenderse. Asimismo, seis legislaciones en la década de 2010 hacen alusión a que los procedimientos deben obedecer lo mandatado en la Constitución o en la Ley Electoral.

En resumen, de los artículos revisados en cada legislación, solamente se hace explícita la idea de democracia interna, procedimientos democráticos y similares en once casos, es decir, 27% de lo que se revisó. Aquí aparecen Bolivia (2018) que incluso indica que deberán ser procedimientos paritarios. Chile (2016 y 2017), Honduras (2004), México (1990, 2008, 2014), Perú (2003), República Dominicana (2018), Uruguay (1996) y Venezuela (2010). El 57.5% de las leyes revisadas disponen que la selección de dirigencias debe efectuarse mediante elecciones. En varios países se describen y contemplan diferentes mecanismos inclusivos de selección, los cuales abarcan desde las elecciones primarias hasta la elección por órganos designados en el organigrama de cada partido.

2. *Estatutos de los partidos políticos*

En este nivel, el primer hallazgo es que la mayoría de los partidos políticos en América Latina tienen selectorados inclusivos en sus estatutos (figura 4). De 52 partidos a los que se tuvo acceso a su información, 44.23% elige a sus ejecutivos a través de asambleas nacionales, 34.61% mediante elecciones primarias cerradas y 21.15% a través de sus consejos políticos nacionales o equivalentes. Esta situación muestra una tendencia a que las reglas formales de selección de dirigencias sean más incluyentes, y con ello las bases de los partidos sean tomados en cuenta en esta decisión. Si el análisis se lleva a los partidos por país, se observa que el 45.45% de los partidos cuyo selectorado es el consejo político, corresponden a casi todos los partidos brasileños en la muestra (PSDB, PMDB, PSB, PP y PRep), mientras que el 27.27% de ellos tiene que ver con tres partidos colombianos (U, PC y PL), la UCR de Argentina, el PS chileno y el PJ de Venezuela.

FIGURA IV. SELECTORADOS PARA ELEGIR DIRIGENCIAS EN LOS PARTIDOS LATINOAMERICANOS



FUENTE: elaboración propia.

El selectorado con mayor variación de partidos es la asamblea nacional, pues es una regla de selección en partidos políticos de 14 países de América Latina. El 13.04% está representado por los tres partidos costarricenses de la muestra (PAC, PISC y PLN), otro porcentaje idéntico por los tres partidos panameños (PRD, PAN y CD) y otro igual por los partidos uruguayos (FA, PN y PC). Siguen los partidos de Argentina (FR y CC), Ecuador (PSC y PAIS) y Nicaragua (FSLN y PLC). Finalmente, un partido de cada uno de los siguientes países: Bolivia (MAS), Chile (UDI), Colombia (PCR), El Salvador (GANA), Honduras (PN), México (PRD), Perú (PPF) y Venezuela (PSUV).

En cambio, los partidos políticos en América Latina con elecciones internas para elegir a sus dirigencias en sus estatutos se concentran en países como Chile (PPD, PDC y RN), El Salvador (PCN, FMLN y ARENA), al igual que República Dominicana (PRD, PLD y PRSC), donde cada uno representa 16.67% de este subconjunto. También están PJ y PRO de Argentina, PAN y PRI de México, ANR y PLRA de Paraguay, así como PT de Brasil, PL de Honduras y AD de Venezuela.

Con base en los datos disponibles, el consejo político se mantiene en uso en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Por su parte, el uso de la asamblea nacional está presente en casi todos los países, con excepción de Brasil, Paraguay y República Dominicana. Mientras que las elecciones primarias cerradas se utilizan en nueve países: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (tabla VI).

TABLA VI. SELECTORADOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA MUESTRA POR PAÍS EN AMÉRICA LATINA

| <i>País</i> | <i>Afiliados</i> | <i>Asamblea nacional</i> | <i>Consejo político</i> |
|----------------------|------------------|--------------------------|-------------------------|
| Argentina | x | x | x |
| Bolivia | | x | |
| Brasil | x | | x |
| Chile | x | x | x |
| Colombia | | x | x |
| Costa Rica | | x | |
| Ecuador | | x | |
| El Salvador | x | x | |
| Honduras | x | x | |
| México | x | x | |
| Nicaragua | | x | |
| Panamá | | x | |
| Paraguay | x | | |
| Perú | | x | |
| República Dominicana | x | | |
| Uruguay | | x | |
| Venezuela | x | x | x |

NOTA: sin datos para Guatemala.

FUENTE: elaboración propia a partir de la información de los estatutos.

El segundo hallazgo del trabajo se trata sobre la correlación entre ideología y selectorados en los partidos políticos; aunque se obtuvieron datos interesantes, no es posible afirmar que existe un vínculo entre ambas variables (tabla VII). En perspectiva comparada, 66.67% de los partidos de izquierda estipulan que el selectorado es la asamblea nacional. Aquí están PRD de México, FSLN de Nicaragua, PSUV de Venezuela, MAS de Bolivia, PAIS de Ecuador y FA de Uruguay. En el mismo grupo ideológico, pero con elecciones primarias se encuentran FMLN de El Salvador y PT de Brasil, mientras que el PS de Chile es el único que emplea el consejo político como mecanismo de selección.

TABLA VII. IDEOLOGÍA Y SELECTORADOS EN LOS PARTIDOS LATINOAMERICANOS

| <i>Tipos de selectorado</i> | <i>Continuo ideológico</i> | | | | | |
|-----------------------------|----------------------------|------------------|--------|----------------|---------|-------|
| | Izquierda | Centro izquierda | Centro | Centro derecha | Derecha | Total |
| Afiliados | 22.22 | 46.15 | 37.50 | 50.00 | 10.00 | 34.62 |
| Asamblea Nacional | 66.67 | 23.08 | 25.00 | 50.00 | 60.00 | 44.23 |
| Consejo Político | 11.11 | 30.77 | 37.50 | 0.00 | 30.00 | 21.15 |
| Total N (100%) | 9 | 13 | 8 | 12 | 10 | 52 |

NOTA: $X^2(8) = 12.0665$; V de Cramer = 0.3406; Pr = 0.148.

FUENTE: elaboración propia.

En cuanto a los partidos de centro derecha, 46.15% de los estatutos de este conjunto señalan que las dirigencias deben ser seleccionadas mediante elecciones internas, están incluidos PLD y PRD de República Dominicana, AD de Venezuela, PRI de México, PPD de Chile y PL de Honduras. Con respecto a los partidos que seleccionan a sus dirigentes mediante el consejo político, aquí aparecen PSDB y PSB de Brasil, U de Colombia, UCR de Argentina. Finalmente, con esta ideología pero que recurren a la asamblea nacional son PAC de Costa Rica, PRD de Panamá y CC de Argentina.

Con relación a los partidos de centro, los selectorados establecidos en sus estatutos son la elección interna y el consejo político (37.50%, respectivamente). Ejemplo del primer grupo son PLRA de Paraguay, PDC de Chile, PJ de Argentina; mientras que del segundo son PJ de Venezuela, PMDB de Brasil y PL de Colombia. Algo similar ocurre con los partidos de centro derecha que comparten 50% de menciones en estatutos las elecciones internas y la asamblea nacional. En este conjunto no hay partidos que utilicen el consejo político como mecanismo de selección. Entre los partidos con esta ideología que usan elecciones internas comprenden a RN de Chile, ANR de Paraguay, PCN de El Salvador, RSC de República Dominicana, PAN de México y Pro de Argentina.

En el 60% de los partidos de derecha, el selectorado más común es la asamblea nacional; este grupo incluye a PLC de Nicaragua, UDI de Chile, PC de Uruguay, PAN de Panamá, PFP de Perú y PN de Honduras. Con esta ideología, solamente ARENA de El Salvador usa elecciones internas cerradas para elegir a sus dirigentes. Mientras que tres partidos recurren al consejo político: PRep y PP de Brasil, así como PC de Colombia. En suma, no es posible afirmar que haya una correlación entre ideología y selectorado, lo que significa que no es posible señalar si los partidos políticos de izquierda o de derecha en América Latina tienen preferencia por determinado mecanismo de selección de dirigencias. De acuerdo con los datos de la muestra de partidos políticos relevantes en América Latina, los selectorados se distribuyen entre las ideologías partidistas.

V. REFLEXIONES FINALES

Esta investigación buscó describir los modelos de selección de dirigencias de los partidos políticos latinoamericanos en la legislación y los estatutos, así como discutir sobre la pertinencia de estudiar algunas explicaciones empleadas en la literatura (como la ideología de los partidos) para entender si el modelo de selección de dirigencias en la normatividad intrapartidaria se correlaciona con su posicionamiento ideológico. En primer lugar, la evidencia empírica muestra que los modelos organizativos de los partidos políticos latinoamericanos son diferentes entre sí, y que el origen de sus diferencias no está vinculado a la posición ideológica de la organización partidista. Esta situación obliga a pensar en la agenda de investigación comparada para el futuro, pero también en indagar con mayor precisión cuáles serán los factores explicativos tanto internos como externos que permitan comprender las prácticas y reglas intrapartidarias en los partidos de América Latina.

En segundo lugar, esta agenda de investigación que se propone para los partidos políticos latinoamericanos también deberá ocuparse de extender el análisis longitudinal sobre las reformas a los selectorados, la cual es una de las dimensiones que es necesario comprender, porque representa un acercamiento a los cambios en las reglas formales que los partidos se dan a sí mismos, con sus implicaciones para legitimar sus decisiones y prácticas ante la militancia y la ciudadanía. Por ello, en futuras investigaciones deberá observarse cómo los partidos políticos latinoamericanos realizaron estos procesos de reformas, con el fin de tener un panorama más completo sobre la relevancia de conocer cómo inició y dónde está hoy la discusión sobre selectorados inclusivos.

En tercer lugar, es importante discutir cuál es el significado de que los partidos políticos sean o no incluyentes en su modelo de selección de autoridades partidistas, precisamente por los efectos esperados y no esperados que pudiera generar la inclusión de las bases en la toma de decisiones. Si bien ninguno de los partidos políticos estudiados en este capítulo emplea mecanismos excluyentes, se debe pensar en los efectos que tengan en el desempeño de la organización los tres mecanismos de elecciones primarias, elecciones en asambleas nacionales y consejos políticos que sí se usan.

En cuarto lugar, es relevante considerar el resultado del análisis de los datos con respecto a qué selectorados usan más los partidos. En este trabajo se mostró cómo un número alto de partidos recurre a las asambleas nacionales más que a las elecciones primarias o consejos políticos, pero que ésta no depende de la ideología de los partidos. Es decir, el principal resultado es que los selectorados inclusivos o no probablemente están determinados por otros factores tanto internos (número de facciones, edad de la organización, tamaño de la organización) como externos (posición gobierno/oposición, regulación electoral y competencia partidista) a los partidos.

Finalmente, esta investigación llama la atención sobre la necesidad de realizar mayores esfuerzos comparados respecto a la democratización interna de los partidos políticos en América Latina, sobre todo si dichas modificaciones tienen un impacto positivo en su legitimidad frente a la ciudadanía, no sólo en tiempos electorales, sino incluso para revitalizar su papel dentro de las democracias de la región. Si bien cualquier análisis que se realice deberá considerar la tensión entre el derecho de autodeterminación de los partidos y sus prácticas internas en relación con la capacidad del Estado de impulsar reformas, resulta fundamental una transformación organizativa de los partidos políticos. Muchas de esas decisiones estarán circunscritas a su naturaleza jurídica, el tipo de financiamiento y la imposición que desde la legislación electoral y de partidos se pueda dar para que realicen sus procesos selectivos; pero de ello depende la supervivencia de la democracia.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBALA, Adrián y VIEIRA, Soraia Marcelino, 2014, “¿Crisis de los partidos en América Latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 51 (1).
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, 2004, *Partidos políticos latinoamericanos. ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización*, México, Ediciones Gernika.

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (eds.), 2003, *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, 2002, “Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina”, en *Working Paper*, Helen Kellogg Institute for International Studies, núm. 293. Notre Dame, Ind., The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- ASTUDILLO, Javier y DETTERBECK, Klaus, 2020, “Why, Sometimes, Primaries? Intraparty Democratization as a Default Selection Mechanism in German and Spanish Mainstream Parties”, *Party Politics*, vol. 26 (5).
- BALE, Tim y WEBB, Paul, 2015, “The Selection of Party Leaders in the UK”, en PILET, Jean-Benoit y CROSS, William P. (eds.), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study*, Nueva York, Routledge.
- BARBERÁ, Oscar, RODRÍGUEZ-TERUEL, Juan, BARRIO, Astrid y BARAS, Montserrat, 2014, “The Selection of Party Leaders in Spain”, en PILET, Jean-Benoit y CROSS, William (eds.), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study*, Londres, Routledge.
- BERGE, Benjamin von dem y POGUNTKE, Thomas, 2017, “Varieties of Intra-Party Democracy”, en SCARROW, Susan E., WEBB, Paul. D. y POGUNTKE, Thomas (eds.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford, Oxford University Press.
- BORZ, Gabriela y JANDA, Kenneth, 2000, “Contemporary Trends in Party Organization: Revisiting Intra-Party Democracy”, *Party Politics*, vol. 26 (1).
- CARRERA, Miguel, 2012, “Los partidos importan: democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 240.
- CARTY, R. Kenneth y BLAKE, Donald E., 2004, “Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative”, *Party Politics*, vol. 10 (1).
- CERON, Andrea, 2012, “Bounded Oligarchy: How and When Factions Constrain Leaders in Party Position-Taking”, *Electoral Studies*, vol. 31 (4), disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.07.004>.
- CHIRU, Mihail, GAUJA, Anika, GHERGHINA, Sergiu y RODRÍGUEZ-TERUEL, Juan, 2015, “Explaining Change in Party Leadership Selection Rules”, en CROSS, William y PILET, Jean-Benoit (eds.), *The Politics of Party Leadership*, Oxford, Oxford University Press.
- CHIRU, Mihail y GHERGHINA, Sergiu, 2012, “Keeping the Doors Closed: Leadership Selection in Post-Communist Romania”, *East European Politics and Societies*, vol. 26 (3).

- CROSS, William y PILET, Jean-Benoit (eds.), 2015, *The Politics of Party Leadership*, Oxford, Oxford University Press.
- CROSS, William P. y PILET, Jean-Benoit, 2014, “The Selection of Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies”, en PILET, Jean-Benoit y CROSS, William P. (eds.), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study*, Nueva York, Routledge.
- CROSS, William P. y BLAIS, André, 2012a, “Why Study Party Leadership Selection?”, en CROSS, William P. y BLAIS, André (eds.), *Politics at the Centre: The Selection and Removal of Party Leaders in the Anglo Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- CROSS, William P. y BLAIS, André, 2012b, “Who Selects the Party Leader?”, *Party Politics*, vol. 18 (2).
- FASANO, Luciano M. y SEDDONE, Antonella, 2016, “Selecting the Leader, Italian Style”, *Contemporary Italian Politics*, vol. 8 (1).
- FREIDENBERG, Flavia, 2019, “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel y VALDÉS, Leonardo (eds.), *Derecho electoral latinoamericano: un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-IDEA Internacional-Instituto Nacional Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FREIDENBERG, Flavia, 2016, “La reina de las reformas. Las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú-Organización de los Estados Americanos-Sociedad Argentina de Análisis Político-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “La selección de candidaturas presidenciales en México. Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos”, *Política y Gobierno*, vol. 23 (2).
- FREIDENBERG, Flavia, 2007, “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús y THOMPSON, Joseph (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-IDEA Internacional-Instituto Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steven, 2007, “Organización informal de los partidos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol. 46 (184).
- FREIDENBERG, Flavia, 2005, “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”, *Revista Polis*, vol. 1 (1).

- HAZAN, Reuven y RAHAT, Gideon, 2010, *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and their Political Consequences*, Oxford, Oxford University Press.
- HINOJOSA, Magda y VÁZQUEZ CORREA, Lorena, 2018, “Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, DOŠEK, Tomáš y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- KENIG, Ofer, 2009a, “Classifying Party Leaders’ Selection Methods in Parliamentary Democracies”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 19 (4).
- KENIG, Ofer, 2009b, “Democratization of Party Leadership Selection: Do Wider Selectorates Produce More Competitive Contests?”, *Electoral Studies*, vol. 28 (2).
- KENIG, Ofer, RAHAT, Gideon y HAZAN, Reuven, 2015, “Leadership Selection versus Candidate Selection: Similarities and Differences”, en SANDRI, Giulia, SEDDONE, Antonella y VENTURINO, Fulvio (eds.), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Surrey, Ashgate.
- LEDUC, Lawrence, 2001, “Democratizing Party Leadership Selection”, *Party Politics*, vol. 7 (3).
- LISI, Marco, FREIRE, André y BARBERÁ, Oscar, 2015, “Leadership Selection Methods and Party Types”, en CROSS, William P. y PILET, Jean-Benoit (eds.), *The Politics of Party Leadership*, Oxford, Oxford University Press.
- LLANOS, Beatriz y ROZA, Vivian, 2018, “Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos”, en FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš (eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México-UNAM.
- LUNA, Juan Pablo, 2007, “Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda”, *Política y Gobierno*, vol. XIV (2).
- MARSH, Michael, 1993, “Introduction: Selecting the Party Leader”, *European Journal of Political Research*, vol. 59 (1).
- MÜLLER, Gonzalo, 2008, “Democracia interna y selección de autoridades”, en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristián, NAVARRETE, Jorge y WALKER,

- Ignacio (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Centro de Estudios Políticos, Libertad y Desarrollo-Proyectamérica-CIEPLAN.
- MURR, Andreas Erwin, 2015, “The Party Leadership Model: An Early Forecast of the 2015 British General Election”, *Research & Politics*, vol. 2 (2).
- PANEBIANCO, Angelo, 1982, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.
- PENNINGS, Paul y HAZAN, Reuven, 2001, “Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences”, *Party Politics*, vol. 7 (3).
- PILET, Jean-Benoit y CROSS, William P., 2015, “Unconverging the Politics of Party Leadership”, en CROSS, William P. y PILET, Jean-Benoit (eds.), *The Politics of Party Leadership*, Oxford, Oxford University Press.
- PILET, Jean-Benoit y CROSS, William P. (eds.), 2014, *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study*, Nueva York, Routledge.
- WAUTERS, Bram y PILET, Jean-Benoit, 2015, “Electing Women as Party Leaders”, en CROSS, William y PILET, Jean-Benoit (eds.), *The Politics of Party Leadership: A Cross-National Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- RAHAT, Gideon, HAZAN, Reuven y KATZ, Richard S., 2008, “Democracy and Political Parties: On the Uneasy Relationships between Participation, Competition and Representation”, *Party Politics*, vol. 14 (6).
- RAHAT, Gideon y HAZAN, Reuven, 2001, “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, *Party Politics*, vol. 7 (3).
- SCARROW, Susan, 1999, “Democracy within —and without— Parties: Introduction”, *Party Politics*, vol. 5 (3).
- SARTORI, Giovanni, 1976, *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric, 1964, *Party Government “1941”*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- SERRA, Gilles, 2007, *Why and When Do Political Parties Adopt Primary Elections? A Theoretical and Comparative Study*, tesis de doctorado, Cambridge, Universidad de Harvard.
- WAUTERS, Bram, 2014, “Democratising Party Leadership Selection in Belgium: Motivations and Decision Makers”, *Political Studies*, vol. 62 (1).
- ZOVATTO, Daniel, 2006, “Regulación de los partidos políticos en América Latina”, *Diálogo Político*, núm. 4.

VII. ANEXOS

ANEXO I. REGLAS ELECTORALES PARA LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE AUTORIDADES PARTIDARIAS EN AMÉRICA LATINA

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|------------------------|---------------------|-------------------|--|
| Argentina I [1985] | No | Sí Ley #23.298 | Art. 29. La elección de autoridades partidarias se llevará a cabo periódicamente, de acuerdo con sus cartas orgánicas, subsidiariamente por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos o por la legislación electoral. |
| Argentina II [2009] | No | Sí Ley #26.571 | Art. 29. La elección de autoridades partidarias se llevará a cabo periódicamente, de acuerdo con sus cartas orgánicas, subsidiariamente por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos o por la legislación electoral. |
| Bolivia I [1999] | No | Sí Ley #1983 | Art. 20. La Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales tendrán a su cargo la conducción de los procesos electorales internos de los partidos políticos. Para la organización y conducción de estos procesos, la Corte Nacional y las Cortes Departamentales Electorales se sujetarán a las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico de cada partido. |
| Bolivia II [2001] | No | Sí Ley #2268 | Art. 20. La Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales tendrán bajo su responsabilidad el control de la legalidad de los procesos electorales internos de los partidos políticos. En el ejercicio de este control, la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales verificarán el cumplimiento de la Constitución Política del Estado, la presente Ley y las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico de cada partido. |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|-----------------------|---------------------|------------------|---|
| Bolivia III [2018] | No | Sí Ley #1096 | Art. 26. Los procedimientos democráticos y paritarios para la elección de dirigencias en los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas estarán señalados en su Estatuto Orgánico. |
| Brasil I [1995] | No | Sí Ley #9.096 | Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre... IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros. [Art. 15. El Estatuto del partido debe contener, entre otras normas... IV. Como está organizado y administrado, con la definición de su estructura general e identificación, composición y competencias de los órganos partidarios, del nivel municipal, estatal y nacional, por dos períodos y a través del proceso de elección de sus miembros]. |
| Colombia I [1994] | No | Sí Ley #130 | Art. 11. La organización electoral colaborará, igualmente, en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados. La colaboración se prestará en los términos previstos en el artículo anterior. |
| Colombia II [2011] | No | Sí Ley #1475 | Art. 4. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución, en todo caso, deben contener como mínimo, los siguientes asuntos: autenticidades, órganos de dirección, gobierno y administración, y reglas para su designación y remoción. |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|-------------------------|---------------------|-----------------------------------|---|
| Costa Rica I [1996] | No | Sí Ley #7653 | Art. 58. Los estatutos de los partidos deberán contener: inciso j) La estructura de sus organismos internos, los puestos propietarios y suplentes, y la forma de integrarlos y sustituirlos. |
| Costa Rica II [2009] | No | Sí Ley #8765 | Art. 52. El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente: inciso f) La nómina y la estructura de los organismos del partido, sus facultades, las funciones y la forma de integrarlos, los recursos internos que procedan contra sus decisiones, así como las causas y los procedimientos de remoción de quienes ocupan los cargos. |
| Chile I [1987] | No | Sí Ley #18.603 | Art. 24. La Directiva Central será elegida por los afiliados o por los miembros del Consejo General, según lo establezcan los estatutos. En caso de renuncia o imposibilidad legal o estatutaria de alguno de sus integrantes, su reemplazo se efectuará en la forma que los estatutos señalen. |
| Chile II [2016] | No | Sí Ley 20.915 | Art. 23 bis. Todos los miembros de los órganos señalados en el artículo anterior deberán ser electos democráticamente. Los estatutos de cada partido político determinarán el sistema electoral y los procedimientos para la elección de sus autoridades. El sistema de elección establecido en los estatutos de cada partido deberá observar el carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado del sufragio de sus afiliados y, cuando así lo determinen sus estatutos, de sus adherentes. |
| Chile III [2017] | No | Sí Decreto con fuerza de Ley 4 | Artículo 26. Todos los miembros de los órganos señalados en el artículo anterior deberán ser electos democráticamente. Los estatutos de cada partido político determinarán el sistema electoral y los procedimientos |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|--------------------------|---------------------|-------------------------------|--|
| Ecuador I [2009] | No | Sí Código de la Democracia | para la elección de sus autoridades. El sistema de elección establecido en los estatutos de cada partido deberá observar el carácter personal, igualitario, libre, secreto e informado del sufragio de sus afiliados y, cuando así lo determinen sus estatutos, de sus adherentes. |
| Ecuador II [2012] | No | Sí Código de la Democracia | Art. 349. La elección de las autoridades de la organización política se realiza conforme a lo que disponga el estatuto o el régimen orgánico, al menos cada cuatro años y en las modalidades prescritas en este capítulo, siguiendo los principios constitucionales y la normativa interna de la organización. Las autoridades y directivos de las organizaciones políticas podrán ser reelectos consecutivamente, por una sola vez. |
| El Salvador I [2013] | No | Sí Ley #307 | Art. 37. La elección de las autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular a ser postulados por el partido político en las elecciones convocadas por el Tribunal Supremo Electoral, así como las decisiones de gobierno del partido, deben regirse por las normas de democracia interna establecidas en el estatuto partidario. |
| El Salvador II [2015] | No | Sí Ley #159 | Art. 37. Para la elección de las autoridades partidarias y la selección de candidatos y candidatas a cargos de elección popular, los partidos políticos deberán realizar elecciones internas, con voto libre, directo, igualitario y secreto de sus miembros o afiliados inscritos en el padrón |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|------------------------|---------------------|--|--|
| Guatemala I [1986] | No | Sí Ley Electoral y de Partidos Políticos | <p>correspondiente a su circunscripción territorial y de conformidad a las normas establecidas en esta Ley, sus estatutos partidarios y reglamentos.</p> <p>Art. 28. La elección del Secretario General y demás integrantes del Comité Ejecutivo Nacional se hará por planillas encabezadas por los candidatos a Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos, en la que se incluirán no menos de tres suplentes. En caso de que ninguna de las planillas obtenga la mayoría absoluta, la elección se repetirá entre las dos planillas que hubieren obtenido mayor número de votos. Cada partido político podrá incluir en sus estatutos el sistema de representación proporcional de minorías establecido en el artículo 203 de esta Ley, después de adjudicar los cargos de Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos a la planilla ganadora.</p> |
| Guatemala II [2006] | No | Sí Ley Electoral y de Partidos Políticos | <p>Art. 28. La elección del Secretario General y demás integrantes del Comité Ejecutivo Nacional se hará por planillas encabezadas por los candidatos a Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos, en la que se incluirán no menos de tres suplentes. En caso de que ninguna de las planillas obtenga la mayoría absoluta, la elección se repetirá entre las dos planillas que hubieren obtenido mayor número de votos. Cada partido político podrá incluir en sus estatutos el sistema de representación proporcional de minorías establecido en el artículo 203 de esta Ley, después de adjudicar los cargos de Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos a la planilla ganadora.</p> |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|------------------------|---------------------|--|--|
| Guatemala II [2016] | No | Sí Ley Electoral y de Partidos Políticos | Art. 28. La elección del Secretario General Nacional y demás integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, se hará por planillas encabezadas por los candidatos a Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos, en la que se incluirán no menos de tres suplentes. Se aplicará obligatoriamente el sistema de representación proporcional de minorías establecido en el artículo 203 de esta Ley, después de adjudicar los cargos de Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos a la planilla ganadora. |
| Honduras I [1986] | No | Sí Decreto #147-86 | Art. 19. Cuando en la elección de autoridades de organismos de Gobierno del partido o cuando se escojan candidatos a cargo de elección popular, participen distintos movimientos, corrientes o tendencias internas, deberá respetarse el principio de representación proporcional. Los partidos políticos legalmente inscritos, deberán celebrar elecciones internas por voto directo y secreto de sus afiliados para la integración de sus autoridades locales, departamentales y convencionales o delegados, lo mismo que para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular, las cuales deberán llevarse a cabo de conformidad con la presente Ley y los Estatutos y/o Reglamento de cada partido. |
| Honduras II [1993] | No | Sí Decreto #270-93 | Art. 19. Los partidos políticos, en observancia de la presente ley, deberán realizar procesos electorales internos para la escogencia de sus autoridades internas y candidatos a cargos de elección popular; los sistemas y mecanismos para llevar a cabo tales procesos de elección interna, quedarán a criterio de los partidos políticos, siempre y cuando la manera de realizarlos formen parte de su legislación interior y los procesos sean observados por el Tribunal Nacional de Elecciones. |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|-----------------------|---------------------|--|---|
| Honduras [2004] | No | Sí Decreto #44-2004 | Art. 69. Los partidos políticos serán libres de introducir sus propias normas en sus estatutos y de emitir sus Reglamentos por medio de su órgano competente, observando lo prescrito en la Constitución de la República y esta Ley; sin embargo, los estatutos deberán comprender obligatoriamente lo siguiente... numeral 3) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones y obligaciones de los mismos. |
| México I [1990] | No | Sí COFIPE | Art. 27. Párrafo 1. Los estatutos establecerán: inciso c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. |
| México II [2008] | No | Sí COFIPE | Art. 27. Párrafo 1. Los estatutos establecerán: inciso c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. |
| México III [2014] | No | Sí Ley General de Partidos Políticos | Art. 39. Párrafo 1. Los estatutos establecerán: inciso e) Las normas y procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos internos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. |
| Nicaragua I [1983] | No | Sí Ley de Partidos Políticos | Art. 15. El Consejo Nacional de Partidos Políticos (CNPP) estará integrado por: a) Cuatro delegados elegidos por la Asamblea Nacional de Partidos Políticos dentro de su seno. b) El miembro nombrado por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional ante la Asamblea Nacional de Partidos Políticos, quien lo presidirá. c) Tres miembros nombrados por el Consejo de Estado. Los delegados del Consejo Nacional de Partidos Políticos tendrán sus respectivos suplentes. |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|------------------------|---------------------|------------------------------------|---|
| Nicaragua II [2012] | No | Sí Ley Electoral | Art. 65. Para obtener personalidad jurídica los interesados deberán llenar los siguientes requisitos... numeral 6) Constituir Directivas Nacionales con un número no menor de nueve miembros; numeral 9) Las Asambleas donde se elijan las Directivas a que se refiere el presente artículo, deberán ser verificadas por un representante del Consejo Supremo Electoral, debidamente nombrado para tal efecto. |
| Panamá I [1997] | No | Sí Ley #22 | Art. 87. Los estatutos del partido deben contener... numeral 8) Determinación de los funcionarios del partido que ostentarán su representación legal. |
| Panamá II [2006] | No | Sí Ley #60 | Art. 89. Los estatutos del partido deben contener... numeral 8) Los mecanismos para elegir las autoridades internas y para postular a los diferentes cargos de elección popular. |
| Panamá III [2007] | No | Sí Ley #17/27 | Art. 91. Los estatutos del partido deben contener... numeral 8) Los mecanismos para elegir las autoridades internas y para postular a los diferentes cargos de elección popular. |
| Panamá IV [2017] | No | Sí Ley #29 | Art. 96. Los estatutos del partido deben contener... numeral 8) Los mecanismos para elegir las autoridades internas. |
| Paraguay I [1996] | No | Sí Código Electoral Paraguay | Art. 32. La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberán ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político, y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones: inciso e) el tiempo y la forma de la elección de las autoridades de los órganos de dirección nacional del partido político, tales como directorio, juntas, comisiones o comité central, las que deberán realizarse por el voto directo, igual y secreto de |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|-----------------------|---------------------|------------------------------------|---|
| Paraguay II [2012] | No | Sí Código Electoral Paraguay | <p>todos sus afiliados. Asimismo, toda directiva de organismos de base tales como: seccionales, comité, o cualquier denominación que tuvieren, deberá ser electa mediante el voto directo, igual y secreto de todos los afiliados vinculados a dicho organismo; inciso f) la adopción del sistema de representación proporcional, establecido en este Código para la distribución de escaños que garantice la participación de las minorías internas en el gobierno partidario y en los cargos electivos.</p> <p>Art. 32. La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberán ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político, y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones: inciso e) la duración del mandato de las autoridades partidarias deberá ser de dos años y medio o cinco años. La elección de las autoridades de los órganos de dirección nacional, departamental, o distrital, deberá realizarse por el voto directo, igual y secreto de todos sus afiliados; inciso f) la adopción del sistema de representación proporcional, establecido en este Código para la distribución de escaños que garantice la participación de las minorías internas en el gobierno partidario y en los cargos electivos.</p> |
| Perú I [2003] | No | Sí Ley #28094 | <p>Art. 19. La elección de las autoridades y candidatos del partido político en todos los niveles, debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente Ley y en el Estatuto.</p> |
| Perú II [2019] | No | Sí Ley #30998 | <p>Art. 19. La elección de las autoridades y de los candidatos de las organizaciones políticas y alianzas electorales se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento</p> |

| <i>País</i> | <i>Constitución</i> | <i>Ley</i> | <i>¿Qué establece la norma?</i> |
|-------------------------------|---------------------|---|---|
| República Dominicana I [2018] | No | Sí Ley #33-18 | electoral de la agrupación política. Las normas electorales internas de las organizaciones políticas y de las alianzas electorales entran en vigencia a partir de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas. No pueden ser modificadas, desde los treinta (30) días anteriores a la fecha límite para la convocatoria a elecciones internas hasta su conclusión. |
| Uruguay I [1996] | Sí | No | Art. 28. Los partidos, agrupaciones y movimientos políticos renovarán periódicamente y mediante mecanismos democráticos los puestos de dirección de sus organismos internos, de conformidad con los períodos que fijen sus estatutos, sin que en ningún caso la duración de esos períodos exceda el tiempo de mandato consagrado constitucionalmente para los cargos de elección popular. |
| Uruguay II [2009] | No | Sí Ley #18.485 | Art. 77 Numeral 11. El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán: inciso a) Ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades. |
| Venezuela I [2010] | No | Sí Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones | Art. 3. Cada partido político se dará la estructura interna y modo de funcionamiento que decida, sin perjuicio de las disposiciones de carácter general establecidas en la Constitución y leyes de la República. |
| | No | | Art. 5. Los partidos políticos garantizarán en sus estatutos los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social; y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación. |

FUENTE: elaboración propia.

ANEXO II. MATRIZ DE DATOS

| <i>País</i> | <i>Partido</i> | <i>Ideología</i> | <i>Método</i> | <i>Artículo estatuto</i> | <i>Año estatuto</i> | <i>Fundación</i> |
|-------------|--|------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|------------------|
| Argentina | Partido Justicialista (PJ) | centro | Afiliados | 24 | 2019 | 1946 |
| Argentina | Unión Cívica Radical (UCR) | centro izquierda | Comité Nacional | 21 | 2019 | 1891 |
| Argentina | Frente Renovador (FR) | centro | Convención Nacional | 19 | 2018 | 2013 |
| Argentina | Propuesta Republicana (PRO) | derecha | Afiliados | 14 | NA | 2005 |
| Argentina | Coalición Cívica (CC) | centro izquierda | Congreso Federal | 14 | 2018 | 2015 |
| Bolivia | Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP) | izquierda | Congreso Nacional | 18 | 2012 | 1987 |
| Brasil | Partido de los Trabajadores (PT) | izquierda | Afiliados | 36 | 2017 | 1980 |
| Brasil | Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) | centro izquierda | Directorio | 41 | 2017 | 1988 |
| Brasil | Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) | centro | Directorio | 70 | 2018 | 1980 |
| Brasil | Partido Socialista Brasileiro (PSB) | centro izquierda | Directorio Nacional | 20 | 2011 | 1988 |
| Brasil | Progresistas (PP) | derecha | Directorio Nacional | 41 | 2019 | 1995 |
| Brasil | Partido da República (PR) | derecha | Directorio Nacional | 21 | 2019 | 2006 |
| Chile | Partido Por la Democracia (PPD) | centro izquierda | Afiliados | 19 | 2019 | 1987 |
| Chile | Partido Demócrata Cristiano (PDC) | centro | Afiliados | 28 | 2019 | 1957 |
| Chile | Partido Socialista de Chile (PS) | izquierda | Comité Central | 19 | 2019 | 1933 |

| <i>País</i> | <i>Partido</i> | <i>Ideología</i> | <i>Método</i> | <i>Artículo estatuto</i> | <i>Año estatuto</i> | <i>Fundación</i> |
|-------------|---|------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|------------------|
| Chile | Unión Demócrata Independiente (UDI) | derecha | Congreso General | 42 | 2016 | 1983 |
| Chile | Partido Renovación Nacional (RN) | centro derecha | Afiliados | NA | 2016 | 1987 |
| Colombia | Partido de la U (U) | centro izquierda | Directiva Nacional | 34 | 2012 | 2005 |
| Colombia | Partido Conservador Colombiano (PCC) | derecha | Directorio Nacional | 45 | 2015 | 1849 |
| Colombia | Partido Liberal Colombiano (PLC) | centro | Directorio Nacional | 20 | 2011 | 1848 |
| Colombia | Partido Cambio Radical (PCR) | centro derecha | Convención Nacional | 12 | 2018 | 1998 |
| Costa Rica | Partido Acción Ciudadana (PAC) | centro izquierda | Asamblea Nacional | 26 | 2019 | 2000 |
| Costa Rica | Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) | centro derecha | Asamblea Nacional | 20 | 2019 | 1983 |
| Costa Rica | Partido Liberación Nacional (PLN) | centro | Asamblea Nacional | 77 | 2019 | 1951 |
| Ecuador | Partido Social Cristiano (PSC) | centro derecha | Asamblea Nacional | 16 | 2012 | 1951 |
| Ecuador | Movimiento Alianza País (PAIS-La 35) | izquierda | Convención Nacional | 16 | 2019 | 2006 |
| El Salvador | Partido Concertación Nacional (PCN) | centro derecha | Afiliados | 73 | 2019 | 1961 |
| El Salvador | Frente Farabundo Martí Liberación Nacional (FMLN) | izquierda | Afiliados | 65 | 2019 | 1980 |
| El Salvador | Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) | derecha | Afiliados | 203 | 2016 | 1981 |
| El Salvador | Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA) | centro derecha | Congreso Nacional | 20 | 2019 | 2010 |
| Guatemala | Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) | centro izquierda | NA | NA | NA | 2002 |
| Honduras | Partido Nacional de Honduras (PNH) | derecha | Convención Nacional | 36 | NA | 1902 |

| <i>País</i> | <i>Partido</i> | <i>Ideología</i> | <i>Método</i> | <i>Artículo estatuto</i> | <i>Año estatuto</i> | <i>Fundación</i> |
|----------------------|---|------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|------------------|
| Honduras | Partido Liberal de Honduras (PLH) | centro izquierda | Afiliados | 52 | 2005 | 1891 |
| México | Partido Acción Nacional (PAN) | centro derecha | Afiliados | 11 | 2015 | 1939 |
| México | Partido Revolucionario Institucional (PRI) | centro izquierda | Afiliados | 174 | 2020 | 1929 |
| México | Partido de la Revolución Democrática (PRD) | izquierda | Congreso Nacional | 29 | 2019 | 1989 |
| Nicaragua | Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) | izquierda | Congreso | 30 | 2002 | 1961 |
| Nicaragua | Partido Liberal Constitucionalista (PLC) | derecha | Gran Convención Nacional | 32 | 2019 | 1968 |
| Panamá | Partido Revolucionario Democrático (PRD) | centro izquierda | Congreso Nacional | 30 | 2018 | 1979 |
| Panamá | Partido Panameñista (PAN) | derecha | Convención Nacional | 25 | 2019 | 1931 |
| Panamá | Cambio Democrático (CD) | centro derecha | Convención Nacional | 39 | 2012 | 1998 |
| Paraguay | Partido Colorado (ANR/PC) | centro derecha | Afiliados | 102 | 2016 | 1887 |
| Paraguay | Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) | centro | Afiliados | 38 | 2017 | 1978 |
| Perú | Fuerza Popular (PPF) | derecha | Congreso Nacional | 30 | 2018 | 2010 |
| República Dominicana | Partido Revolucionario Dominicano (PRD) | centro izquierda | Afiliados | 173 | 2004 | 1939 |
| República Dominicana | Partido de la Liberación Dominicana (PLD) | centro izquierda | Afiliados | 27 | NA | 1973 |

| <i>País</i> | <i>Partido</i> | <i>Ideología</i> | <i>Método</i> | <i>Artículo estatuto</i> | <i>Año estatuto</i> | <i>Fundación</i> |
|----------------------|--|------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|------------------|
| República Dominicana | Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) | centro derecha | Afiliados | 141 | 2018 | 1963 |
| Uruguay | Frente Amplio (FA) | izquierda | Congreso | 78 | 2011 | 1971 |
| Uruguay | Partido Nacional (PN) | centro derecha | Convención | 20 | 2017 | 1836 |
| Uruguay | Partido Colorado (PC) | derecha | Convención Nacional | 19 | 2015 | 1836 |
| Venezuela | Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) | izquierda | Congreso Socialista | 29 | 2010 | 2007 |
| Venezuela | Primero Justicia (PJ) | centro | Comité Político Nacional | 17 | 2012 | 2000 |
| Venezuela | Acción Democrática (AD) | centro izquierda | Afiliados | 36 | 1996 | 1941 |
| Venezuela | Un Nuevo Tiempo (UNTC) | centro izquierda | NA | NA | NA | 1999 |

FUENTE: elaboración propia.

ANEXO III. ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
 EN AMÉRICA LATINA

| |
|---|
| <i>Argentina</i> |
| Cartas orgánicas de partidos políticos con registro, disponibles en: https://www.argentina.gob.ar/partidos-politicos/cartas-organicas . |
| <i>Bolivia</i> |
| Estatutos orgánicos de partidos políticos con registro, disponibles en: https://www.oep.org.bo/organizaciones-politicas/organizaciones-alcance-nacional/ . |
| <i>Brasil</i> |
| Estatutos de partidos políticos con registro, disponibles en: http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse . |
| <i>Chile</i> |
| Estatutos del Partido Por la Democracia (PPD), disponible en: https://www.ppd.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estatutos-2020-PPD.pdf . Estatutos del Partido Demócrata Cristiano (PDC), disponible en: http://pdc.cl/wp-content/uploads/2019/08/ESTATUTOSPDC2019.pdf . Estatutos del Partido Socialista de Chile (PS), disponible en: https://portal.pschile.cl/wp-content/uploads/2019/05/Estatuto-Partido-Socialista-.pdf . Estatutos de Unión Demócrata Independiente (UDI), disponible en: https://www.udi.cl/estatutos/ . Estatutos del Partido Renovación Nacional (RN), disponible en: https://www.rn.cl/wp-content/uploads/2018/08/TEXTO-REFUNDIDO-ESTATUTOS-RN-2016.pdf . |
| <i>Colombia</i> |
| Estatutos del Partido de la U (U), disponible en: http://www.giron-santander.gov.co/NuestraAlcaldia/PartidosPoliticos/Estatutos%20Partido%20de%20la%20U.pdf . Estatutos del Partido Conservador Colombiano (PCC), disponible en: https://www.partidoconservador.com/wp-content/uploads/2019/09/Estatutos-PCC_compressed.pdf . Estatutos del Partido Liberal Colombiano (PLC), disponible en: https://www.partidoliberal.org.co/congreso/wp-content/uploads/2017/08/ESTATUTOS-2002-LEY-1475-DE-2011.pdf . Estatutos del Partido Cambio Radical (PCR), disponible en: http://www.partidocambioradical.org/wp-content/uploads/2018/10/Estatutos-del-Partido-Cambio-Radical-2018-1.pdf . |
| <i>Costa Rica</i> |
| Estatutos de los partidos políticos con registro, disponibles en: https://www.tse.go.cr/estatutos_partidos.htm . |

| |
|--|
| <i>Ecuador</i> |
| <p>Estatutos del Partido Social Cristiano (PSC), disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorestatutopsc2013.pdf.</p> <p>Estatutos del Movimiento Alianza País (PAIS-La 35), disponible en: https://www.alianzapais.com.ec/normativas-y-reglamentos/.</p> |
| <i>El Salvador</i> |
| <p>Estatutos del Partido Concertación Nacional (PCN), disponible en: https://www.pcnoficial.com/fotos-recientes.</p> <p>Estatutos del Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional (FMLN), disponible en: https://www.fmln.org.sv/index.php/nuestro-partido/autoridades/estatuto-fmln.</p> <p>Estatutos de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), disponible en: https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2016/08-agosto/23-08-2016.pdf.</p> <p>Estatutos de Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), disponible en: http://transparencia.ganaelsalvador.com/Estatutos%20Actualizado%202019.pdf.</p> |
| <i>Honduras</i> |
| <p>Estatutos de los partidos políticos con registro, disponibles en: https://www.cne.hn/partidos_politicos/partidos_politicos.html.</p> |
| <i>México</i> |
| <p>Estatutos de los partidos políticos con registro, disponibles en: https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/documentos-basicos/.</p> |
| <i>Nicaragua</i> |
| <p>Estatutos de los partidos políticos con registro, disponibles en: https://www.cse.gob.ni/index.php/es/partidos-politicos/vigentes/nacionales.</p> |
| <i>Panamá</i> |
| <p>Estatutos de los partidos políticos con registro, disponibles en: https://www.tribunal-electoral.gob.pa/partidos-politicos/.</p> |
| <i>Paraguay</i> |
| <p>Estatutos de los partidos políticos con registro, disponibles en: https://tsje.gov.py/partidos/.</p> |
| <i>República Dominicana</i> |
| <p>Estatutos del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/Estatuto-PRD-3.pdf.</p> <p>Estatutos del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), disponible en: https://pld.org.do/website/estructura/estatutos-del-pld/.</p> <p>Estatutos del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/08/Estatutos-Partido-Reformista-Social-Cristiano-PRSC-v1.0.pdf.</p> |

| <i>Uruguay</i> |
|---|
| Carta Orgánica del Frente Amplio (FA), disponible en: https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/37-estatutos . |
| Carta Orgánica del Partido Nacional (PN), disponible en: https://www.partidonacional.org.uy/pn/news_single.php?id=42 . |
| Carta Orgánica del Partido Colorado (PC), disponible en: https://partidocolorado.uy/carta-organica-del-partido-colorado/ . |
| <i>Venezuela</i> |
| Estatuto del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), disponible en: http://www.psuw.org.ve/psuw/estatutos/ . |
| Estatuto de Primero Justicia (PJ), disponible en: https://www.primerojusticia.org.ve/cms/index.php?option=com_flexicontent&view=item&cid=81&id=12551&Itemid=528 . |
| Estatuto de Acción Democrática (AD), disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/Estatuto-AD.pdf . |

FUENTE: elaboración propia.

CAPÍTULO OCTAVO

HACIA UNA CONFIGURACIÓN DE SISTEMAS ELECTORALES CON MECANISMOS DE EXCEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Hugo A. CONCHA CANTÚ

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *El alcance de los mecanismos de excepción en la Constitución*. III. *Una nueva forma de entender a los sistemas electorales pospandemia COVID-19*. IV. *Componentes y principios en un régimen de excepción electoral*. V. *Conclusiones y recomendaciones*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. PLANTEAMIENTO¹

Los sucesos y efectos derivados de la pandemia han puesto de relieve instituciones y áreas gubernamentales débiles o, en el mejor de los casos, con una regulación deficiente, en los sistemas democráticos de la región. Los sistemas constitucionales detonaron sus diferentes mecanismos excepcionales para que, sin interrumpir el funcionamiento de las democracias, fuera posible tomar decisiones eficaces y oportunas en los diferentes ámbitos de la vida social. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos estos regímenes de excepción y de

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. El autor agradece la lectura y los comentarios realizados por los participantes en el Seminario Internacional “Las Reformas Políticas a la Representación en América Latina”, organizado por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Organización de Estados Americanos, celebrado del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020.

emergencia consisten en planteamientos muy generales, que facultan a alguna institución u órgano a tomar decisiones generales, pero que no regulan situaciones específicas en las múltiples materias que sufrieron alteraciones, como la educación, el trabajo, el sistema tributario, las previsiones y compensaciones sociales, la coordinación territorial (en el caso de México el sistema federal), las políticas migratorias, las políticas de atención a grupos vulnerables, o bien todo lo relativo a la materia electoral, por citar los más evidentes.

De manera específica, los sistemas electorales de América Latina han tenido que cumplir con dos grandes objetivos. Por un lado, se han enfrentado a la urgente necesidad de establecer mecanismos para proteger el ejercicio de los derechos políticos y la realización de elecciones. Estos dos temas se erigen, en momentos como estos, como dos banderas imprescindibles de la democracia participativa y como una garantía de la continuidad institucional. Las autoridades electorales no sólo deben fortalecer el sitio privilegiado que las elecciones y los derechos políticos tienen para la vida constitucional, sino que incluso deben prever mecanismos excepcionales para proteger su ejercicio, que las elecciones puedan efectuarse aun en condiciones adversas. No contar con este tipo de normas abre la puerta para que se tomen decisiones arbitrarias, e incluso autoritarias, que, bajo un argumento aparentemente justificado por la situación excepcional, en realidad nulifiquen el cambio político y el ejercicio de derechos impostergable, como lo son el voto (activo y pasivo), el derecho de asociación y la representación política. Más allá de las dimensiones de la tragedia y de las condiciones de excepción, la renovación de los representantes políticos en su debido tiempo, a través de la votación universal, libre y secreta, es un eje de la vida democrática contemporánea que no se puede suspender. En este sentido, resulta fundamental diferenciar, de manera clara y sin ambigüedades, lo que significa posponer procedimientos frente a lo que significa suspenderlos.

Por otro lado, y en segundo lugar, la nueva realidad impone a las autoridades de la materia que este tipo de cumplimiento reforzado debe ser compatible con los medios coyunturales de protección de la ciudadanía. El objetivo de los mecanismos de excepción en materia electoral debe ser el cumplir con la renovación periódica de los puestos de representación a partir del ejercicio de los derechos políticos, con los más altos estándares de prevención y mitigación de riesgos sanitarios que se pueden presentar en la interacción personal y mediante el uso de objetos de uso común que han sido contaminados. Esto, puesto de manera dramática, significaría responder a la difícil pregunta de qué tanto es válido arriesgar salud y las vidas por proteger la continuidad democrática. Dando un paso más allá de una respuesta rápida a favor de la salud, los escenarios pueden ser muy complejos, pues

la anulación de la vida democrática puede traer peores consecuencias en el tratamiento de la pandemia.

Para conseguir ese complejo objetivo, las autoridades pueden establecer mecanismos que faciliten el ejercicio del voto y simultáneamente protejan a quien lo emite, pueden aplicar innovaciones y desarrollos tecnológicos en los múltiples procesos preparatorios de organización electoral; pueden, inclusive, posponer la celebración de los comicios mientras no se altere la duración que tienen los representantes políticos en sus encargos y las fechas máximas que tienen para abandonarlos. En tal sentido, casi de manera coincidente con el surgimiento de la terrible enfermedad, los principales organismos internacionales de la región trabajaron recomendaciones para la celebración de sus procesos electorales en este contexto.² El trabajo hace una breve revisión de los mecanismos electorales previstos en los sistemas de la región para enfrentar situaciones excepcionales, y pretende hacer una propuesta para el establecimiento de regímenes de excepción en materia electoral.

II. EL ALCANCE DE LOS MECANISMOS DE EXCEPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

La pandemia generada por la enfermedad COVID-19 pone a prueba a todas las instituciones políticas existentes en los Estados contemporáneos, en la medida en que éstos buscan cumplir con sus facultades y obligaciones normativas sin descuidar la protección de los derechos en sus ámbitos de funcionamiento. En América Latina, como en el resto de las democracias constitucionales, la pandemia trajo de inmediato la necesidad de echar mano de las disposiciones que, en su conjunto, se conocen como “estados de excepción”. Se trata de

² Los principales organismos que dieron a conocer esfuerzos en este sentido son el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, de la Organización de los Estados Americanos (OEA, disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/covidyelecciones/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>); el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1652/fasc%C3%ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf>); el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional, disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19?lang=es>); la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés, disponible en: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020.pdf), y la Organización de los Estados Americanos (OEA, disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/covidyelecciones/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>).

normas del más alto rango jerárquico que posibilitan la restricción de ciertos derechos, así como facultades extraordinarias a las autoridades legislativas o administrativas, para hacer frente con eficacia y rapidez a situaciones de emergencia grave derivadas de desastres naturales, conflictos sociales, invasiones, guerra, levantamientos armados, terrorismo o epidemias y crisis sanitarias, entre las principales. Son muy variables las denominaciones y el rango de aplicación de estas disposiciones en la región, abarcando estados de sitio, estados de guerra, estados de emergencia, estados de peligro, medidas de seguridad, suspensión de garantías, decretos de emergencias, entre otros (Bulmer, 2018).

La historia de los estados de excepción es tan larga como la evolución misma de los Estados latinoamericanos desde su independencia, si bien en diferentes épocas estas figuras fueron distorsionadas en su uso para atacar a los Estados democráticos y establecer gobiernos autoritarios que concentraron el poder. Esto llevó a que, a partir del regreso de las democracias en la década de los ochenta, se regulara con mayor detalle el concepto y el uso de estos mecanismos. Por lo que toca a su definición, las disposiciones tienen que ser excepcionales, temporales y limitadas en cuanto a los derechos que pueden restringir. La idea que subyace es que los estados de excepción son mecanismos necesarios que dotan de flexibilidad a las acciones gubernamentales, y que tienen como objetivo la defensa del Estado, aun en los tiempos que corren, la línea existente entre el uso legítimo de estos mecanismos por parte de gobiernos constitucionales y democráticos, y de aquellos con tendencias autoritarias que pretenden concentrar el poder bajo un disfraz supuestamente legal. En segundo lugar, en lo referente a su uso, los procedimientos se han detallado, e involucran medios de control, particularmente de jueces y tribunales (Fix-Zamudio, 2004).

Los estados de emergencia abarcan una amplia gama de modalidades en cuanto a sus denominaciones, pero también en cuanto a las causas o razones que se aceptan como legítimas para declararlas, los procedimientos que adoptan, las autoridades que pueden aplicarlas o bien limitarlas, las restricciones que se establecen para su uso tanto temporales como materiales. Como indica el maestro Fix-Zamudio, algunos ejemplos como el argentino y el brasileño marcaron el camino de mejora en la limitación y control a los estados de excepción:

La reforma constitucional a la carta argentina, llevada a cabo en agosto de 1994, estableció dentro de las facultades del presidente de la nación, de acuerdo con el artículo 99, inciso 3 (función legislativa), una nueva institución de emergencia, que calificó de decretos de necesidad y urgencia, que ya se habían utilizado anteriormente a pesar de que no estaban previstos por el texto original de la carta suprema, y que habían sido admitidos por la legislación secun-

daria, la jurisprudencia así como por un sector de la doctrina, ya que se habían decretado en situaciones excepcionales en veinte oportunidades entre 1853 y 1983. Ya durante el restablecimiento del orden constitucional democrático, el presidente Alfonsín dictó aproximadamente diez, lo que fue continuado por el presidente Menem que incrementó considerablemente el número de dichos decretos, por lo que llegó a hablarse de “gobierno por decreto” (Fix-Zamudio, 2004: 816).

Estos decretos de necesidad y urgencia establecen que de acuerdo con el artículo 99, fracción 3, de la Constitución, cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir trámites previstos para la aprobación de leyes, y no se trate de las materias penal, tributaria, electoral o de partidos políticos, el presidente de la República puede dictar decretos de este tipo, que serán decididos en acuerdo general de ministros que lo refrendarán y en un plazo de diez días se someterá a la Comisión Bicameral permanente, la que lo presentará, en un término igual, al pleno de cada Cámara, en un procedimiento regulado en ley especial. El Congreso analizará y en su caso aprobará o modificará estas normas, las cuales también pueden ser revisadas por tribunales en cuanto a su constitucionalidad.

El caso brasileño también es de importancia como antecedente. En la Constitución democrática de 1988 se regularon las situaciones de emergencia del artículo 136 al 141, bajo la modalidad de estado de defensa y estado de sitio. El primero busca el restablecimiento de manera rápida en localidades específicas cuando el orden público se ha roto por inestabilidad institucional o por calamidades naturales de grandes proporciones. La declaración de estado de sitio procede por una conmoción grave de repercusión nacional o por un hecho que muestren la ineficacia de medidas tomadas durante el estado de seguridad o estado de guerra como respuesta a una guerra extranjera. En ambos casos, la declaración es del presidente de la República en acuerdo con los consejos de la República y de seguridad nacional. En el primer caso, estado de defensa, se tiene que dar parte al Congreso en un plazo máximo de cinco días, y éste a su vez tiene que resolver en diez días si aprueba la declaración o no. En el estado de sitio, el presidente debe haber pedido la autorización previa al Congreso Nacional para decretarlo. En ambas situaciones se debe determinar qué derechos y garantías quedan restringidos o suspendidos y el plazo correspondiente de dicha determinación. La Constitución regula los derechos y modalidades que pueden ser susceptibles de suspensión (Fix-Zamudio, 2004).

Lo que constituyó el cambio más importante en la limitación y regulación de los estados de emergencia en la región fue la paulatina adopción del derecho internacional de los derechos humanos, el que claramente establece

diversas disposiciones encaminadas a establecer principios básicos para los estados de emergencia y que éstos sean utilizados para mantener y preservar el orden constitucional, y no para menoscabarlo. De acuerdo con el desarrollo de esta materia, los estados de excepción deben cumplir con los siguientes principios:

- *Legalidad*. La necesaria preexistencia de normas que regulen estas situaciones de emergencia.
- *Proclamación*. La entrada en vigor de estas situaciones debe hacerse mediante un acto de publicidad como declaración oficial, sujeta a revisión y escrutinio constitucional.
- *Notificación*. Los Estados que utilizan la medida deben dar aviso a la comunidad internacional.
- *Temporalidad*. Todo estado de excepción debe estar sujeto a un límite de tiempo para evitar la prolongación del mismo.
- *Excepcionalidad*. Se debe determinar cómo la amenaza o riesgo acarrea cierto peligro claramente identificable.
- *Proporcionalidad*. Necesaria adecuación entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis.
- *No discriminación*. Debe considerarse siempre como condición necesaria para asegurar su aplicación general y equilibrada, incluyendo ciertos derechos que nunca pueden ser suspendidos.³

Ahora bien, la llegada de la pandemia se erigió como un serio y profundo cuestionamiento de los estados de América Latina. Cuestionó la pertinencia de las normas de excepción en la región para actuar de manera rápida y oportuna ante una crisis inesperada y letal. En algunos casos, como México, Argentina y Brasil, la crisis sanitaria también cuestionó la estructura federal y su capacidad de respuesta coordinada en todo el territorio de estos Estados. Cuestionó el liderazgo de las instituciones políticas en sus capacidades de reacción y toma de decisiones, así como en sus obligaciones de informar y rendir cuentas. Y, finalmente, la pandemia cuestionó la civilidad de nuestra sociedad para creer y atender las directrices emitidas por las autoridades.

En algunos casos, como México, la crisis provocó incertidumbre en las autoridades y en sus límites de actuación. Probablemente sólo el presiden-

³ De esta manera, por ejemplo el caso mexicano, que en su Constitución establece la posibilidad de suspender el ejercicio de ciertos derechos por situaciones de emergencia derivados de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se adaptó a las reglas del derecho internacional en sucesivas reformas en 2007, 2011 y 2014.

te de la República es el único servidor público que no se siente obligado a preguntarse si cuenta con las atribuciones para responder de sus actuaciones, conforme lo que quiere y puede. El sistema presidencial, tan arraigado en las estructuras normativas y en las prácticas políticas, le dan la suficiente confianza para actuar como desee, aun en contra de lo que la información global dicta en un momento determinado. En última instancia al presidente de México sólo se le puede juzgar por traición a la patria y delitos graves cometidos durante su mandato (artículo 108 constitucional, segundo párrafo). Por ello, en un contexto normativo que se caracteriza por una acentuada jerarquía administrativa y política, la coordinación se vuelve de enorme dificultad. En tal sentido, y ya que este difícil panorama se deriva de la Constitución, es la propia Constitución la que también puede aportar elementos para encontrar esquemas de actuación predecibles, que proyecten estabilidad y la necesaria coordinación entre autoridades y entre autoridades y sociedad.

Aun cuando se trata de momentos extraordinarios, las respuestas de las autoridades administrativas también deben encuadrar en el marco jurídico de excepción existente. La excepción no puede, en ningún momento, rebasar al derecho. De ser así, la crisis sería la entrada a una nueva crisis, esta vez de corte constitucional y político, pues a nombre de lo extraordinario de la situación, los representantes políticos podrían tomar medidas arbitrarias sin ningún límite o restricción.

Sólo a través de la forma jurídica, el manejo de la crisis se mantiene dentro de los parámetros de protección de derechos y de decisiones que finalmente tienen que ser fundamentadas democráticamente. Son momentos donde el derecho refuerza sus funciones de control social y de estabilidad. Incluso, el funcionamiento de órganos de excepción, como el Consejo de Salubridad General, del caso mexicano, necesita adecuarse a los procedimientos establecidos en las leyes. La excepción también, y de manera fundamental, forma parte del orden constitucional.

La casi inmediata adopción de los estados de excepción en la región tuvo como común denominador la promulgación de leyes y decretos de corte general dirigidos a tres objetivos principales: la restricción de la movilidad, empezando por el cierre de fronteras, seguido de la obligación a los ciudadanos de quedarse en casa, el cierre de las actividades económicas y sociales no prioritarias y, finalmente, medidas específicas para el funcionamiento del sector salud.

Sin embargo, las complicaciones surgieron en cuanto los diferentes gobiernos intentaron llevar a cabo acciones más específicas o dictar normas para el tratamiento en particular de los diferentes campos de las políticas públicas ajenas al sector salud, como la educación, el trabajo, las prestaciones

sociales, los impuestos, el funcionamiento de la justicia, el funcionamiento de la actividad legislativa, el comercio, o la celebración de elecciones. Lo que en principio generaba un consenso social relacionado con decisiones y acciones de cierto entendimiento común frente al tipo de enfermedad generada por el coronavirus, conforme se avanzaba en áreas específicas creaba críticas y descontento. A pesar de que este tipo de reacciones y diferencias de opinión son hasta cierto punto naturales en momentos excepcionales como el de la pandemia por COVID-19, también es necesario señalar que los estados de excepción se revelaron como medidas muy limitadas, ya que establecen pautas generales, pero no normas específicas y, consecuentemente, las decisiones que se tomaron en aspectos particulares provenían de la discrecionalidad y perspectiva de las autoridades autorizadas y legitimadas para actuar, pero no de estándares predeterminados que ofrecieran certidumbre y, por tanto, aceptación social.

Sirva ilustrar lo sucedido en el caso mexicano. La existencia del Consejo de Salubridad General se considera parte de los marcos de excepción de nuestro diseño constitucional. Es un órgano excepcional, bajo la dirección única del presidente de la República, que tiene la enorme capacidad de dictar disposiciones generales en todo lo concerniente a una crisis sanitaria o epidemiológica. Por ello, su fundamento se encuentra en el artículo 73 constitucional, propio de las leyes que puede emitir el Congreso de la Unión. Al ser disposiciones generales, los resolutivos del Consejo tienen el alcance de leyes federales.

Sus disposiciones, en principio, no tienen restricción alguna. Pueden dirigirse a cualquier autoridad o persona física o moral; puede ser de alcance nacional, o bien limitarse a regiones, estados o municipios; puede tratar cualquier materia que se relacione con medidas de control y prevención: política, económica, migratoria, laboral, seguridad, jurisdiccional, entre otras, y pueden ser disposiciones con la duración que la situación lo determine.

Si bien no existe una ley específica que reglamente la actuación de este órgano, la Ley General de Salud (de 1984), instrumento que coordina las facultades concurrentes (en México éstas son sinónimo de facultades coexistentes) en la materia, contiene algunas disposiciones sobre el Consejo, respecto a sus atribuciones. No obstante, estas disposiciones dejan algunas dudas sobre su alcance y validez. Particularmente, la Ley dispone en su artículo 16, que la organización y funcionamiento del Consejo de Salubridad General se regirá por su reglamento interior, que formulará el propio Consejo y someterá a la aprobación del presidente de la República. Siguiendo esta disposición, en diciembre de 2009, tras la epidemia H1N1, el presidente Calderón emitió

un reglamento interior. Pero si la naturaleza del propio Consejo es emitir disposiciones generales, el Consejo en cualquier momento puede dictar medidas que vayan más allá, o incluso contradigan lo dicho en el reglamento, norma inferior a su ámbito regulatorio. Como órgano de excepción, sus facultades sólo podrían estar reglamentadas por una ley especial reglamentaria y siempre dejando abierta la puerta para que el propio Consejo pueda cambiar o ampliar su actuación a través de sus propias disposiciones. Ahí radica su naturaleza excepcional.

El éxito de la actuación de un órgano de esta naturaleza radica en su oportunidad (momento en que interviene), en la claridad de sus mandatos, pero también en la atinada coordinación con los actores involucrados. Sin importar sus casi ilimitadas atribuciones, el Consejo, por sí solo, difícilmente puede encargarse de que todo se cumpla en el vasto territorio nacional. Requiere de la actuación de todas las autoridades de nuestro esquema federal, las de la Federación, las de las entidades federativas y las municipales. Su naturaleza excepcional no significa anular el esquema federal. Ahí se encuentra su verdadero reto en ser reconocido como la autoridad a cargo del momento extraordinario.

En el caso que vivimos, el Consejo de Salubridad tuvo una primera y tardía aparición pública (a más de un mes de iniciados los primeros casos de contagio), con un pronunciamiento excesivamente general, ya que se limitó a declarar emergencia sanitaria a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y a dotar a la Secretaría de Salud de la atribución de determinar todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia. Por su diseño, es claro que esta indeterminación tuvo como causa la inacción o falta de decisión de convocar al Consejo por parte del presidente de la República.

En razón a la demora y a lo general de la declaración del Consejo de Salubridad, diversos gobiernos estatales y algunos municipales empezaron a dictar medidas de control y mitigación de la epidemia en sus ámbitos de jurisdicción (como Jalisco, Querétaro, Nuevo León, Colima, por citar algunos casos). Aunque la actuación fue criticada por algunos sectores, bajo el argumento de que estaban rebasando sus facultades, por ser el Consejo el que debía actuar, en realidad estos gobiernos locales se apegaban a lo establecido en la Ley General de Salud.

Este instrumento, en su artículo 134, establece que los gobiernos de las entidades federativas, junto con la Secretaría de Salud, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de enfermedades transmisibles, incluidas las determinadas por el Consejo de Salubridad General. Estas acciones pueden comprender, de acuerdo con la propia Ley (ar-

título 139), pruebas para confirmar la existencia de la enfermedad, aislamiento provisional de la población afectada, la limitación de actividades, aplicación de medicamentos y vacunas, medidas de descontaminación, destrucción de fuentes de infección, inspección de pasajeros, equipajes y medios de transporte y mercancías.

Lo anterior se apega perfectamente a la estructura federal, y de alguna manera probó su valía. Lo que las entidades federativas y los gobiernos municipales tenían la obligación de preservar era la salud y la protección de su población. Frente a ello, y en la medida en que la crisis no había generado mecanismos de actuación generales para todos, estas entidades actuaron en el ámbito competencial correspondiente, pues hay que recordar que la racionalidad original de nuestro sistema federal justamente establece relaciones de coordinación y no de subordinación. Esta lógica está expresamente acentuada en materia de salud y su regulación. Esto significa que una vez que el Consejo declaró a la enfermedad COVID-19 como emergencia sanitaria, los gobiernos de las entidades federativas podían actuar bajo el principio de subsidiariedad (lo que en otras latitudes entienden como facultades concurrentes, diferente a la manera en que se entienden en México). Esto significa que las entidades federativas podrían actuar hasta el momento en que el Consejo determinara actuaciones específicas.

El 31 de marzo, el Consejo de Salubridad publicó un acuerdo por el que se establecieron acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el coronavirus. Entre estas acciones se ordenó la suspensión de actividades laborales no esenciales, medidas de prevención, resguardo domiciliario, siendo este estricto para las personas de mayor vulnerabilidad, y la posposición de censos y encuestas que involucraran la movilidad de personas.

A partir de ahí, la actuación de las entidades federativas tuvo que ajustarse a las previsiones tomadas, y seguir actuando en todas aquellas áreas que fueron determinadas. El verdadero reto jurídico y político, más allá de la contingencia que le da origen, es lograr que los acuerdos del Consejo de Salubridad sean eficaces, que se cumplan por parte de todos los actores políticos y sociales. En el caso de las elecciones sucedió algo similar. Durante 2020, se celebrarían dos elecciones en territorio mexicano el primer domingo de junio. La primera sería el proceso para elegir a los integrantes de los 84 ayuntamientos municipales (órganos de gobierno colegiados) de Hidalgo, y la segunda, las elecciones para renovar las veinticinco diputaciones locales en Coahuila.

En un primer proyecto de acuerdo del Consejo de Salubridad que se anunció en su página de Internet, se disponía la posposición de las elecciones que se tenían programadas en México para este año, pero antes de ser

formalizado dicho acuerdo, la disposición fue borrada. Al parecer, la autoridad administrativa, que en México es un órgano constitucional autónomo, el Instituto Nacional Electoral (INE), llevó a cabo las gestiones y el cabildeo necesario para que dicha decisión se quedara en sus manos, y no en las del Consejo de Salubridad General. Se trató de un tema importante sobre el alcance de la autonomía de un órgano constitucional autónomo, situación no prevista para casos de emergencia.

En los estados de Coahuila e Hidalgo existió consenso entre los partidos políticos nacionales y locales para posponer la elección. Siendo así, después de rumores y declaraciones en medios y redes, el Consejo General del INE tomó la decisión inédita de ejercer su facultad de atracción de los procesos electorales locales, para entonces suspender temporalmente el desarrollo de los procesos (Beltrán Miranda, 2020).

Se trató de una medida polémica, ya que, a través de una facultad legal, la atracción de procesos electorales locales, la autoridad tomó la decisión de suspender los procesos de organización de la elección, facultad inexistente, pero fundamentada en los acuerdos del Consejo de Salubridad General. Es importante mencionar que no se modificaron las fechas previstas para las tomas de protesta de los nuevos representantes. Mientras que para los ayuntamientos de Hidalgo la integración debía llevarse a cabo el 5 de septiembre de 2020, en Coahuila los nuevos diputados locales debían entrar en funciones el 1o. de enero de 2021. En el caso de Hidalgo, por fortuna, la Constitución local establece en su artículo 126 que en caso de que los ayuntamientos no puedan integrarse por no haberse llevado a cabo las elecciones, el Congreso puede designar entre los vecinos a consejos municipales que se encarguen de la administración temporal en tanto se realizan los comicios.

Por estas razones, en realidad el acuerdo del Consejo General, que no fue impugnado, no cometió ninguna falta a los principios democráticos, pues los representantes que concluyeron o concluirían sus labores se irían en tiempo. Lo que en realidad sucedió fue una postergación de los trabajos preparatorios de las elecciones, y en el caso de Hidalgo, una sustitución de la autoridad por una de carácter temporal plenamente justificada, al estar contemplada en la propia Constitución del estado. En este sentido, la decisión del INE, sin precedentes, logró tres objetivos:

- 1) Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.
- 2) Proteger a las instituciones representativas, logrando que los servidores públicos que acabaran su encargo se retiraran en las fechas constitucionales previstas.
- 3) Establecer los mecanismos necesarios para poder organizar las elecciones con las medidas de seguridad y prevención necesarias.

Pero lo importante a destacar es que estas decisiones bien valoradas por parte de la autoridad electoral se tomaron y se aplicaron de manera ajena al mecanismo constitucional de emergencia, es decir, no tuvo nada que ver lo establecido en la Constitución para casos de este tipo ni decisión alguna del órgano facultado para la toma de decisiones extraordinarias, es decir, el Consejo de Salubridad General. Mas allá de lo acertado de las decisiones tomadas, es importante subrayar la fragilidad normativa de dicha situación al no estar contemplada del todo en el marco constitucional y legal.

Por lo anterior, resulta fundamental repensar en la especificidad o generalidad que tienen los mecanismos extraordinarios o situaciones de emergencia establecidos en las Constituciones, pues su generalidad puede acarrear problemas de certeza jurídica y justicia. Estos mecanismos, además de repensarse a la luz de situaciones que no necesariamente serán irrepetibles, deben también tener medios para formular los mecanismos particulares de coordinación con diferentes autoridades. Sólo de esa manera se logran dos objetivos fundamentales en la lógica de un Estado federal, y donde existen otras autoridades con plena autonomía. En primer lugar, idealmente se debería poder actuar de manera armónica en todas aquellas materias que sean de interés común y, al mismo tiempo, actuar de manera diferenciada en cada entidad, región o área especializada encargada a otro órgano autónomo, según las necesidades y problemas específicos que se vivan en cada lugar. En segundo término, buscar que en los temas que no sean comunes, las actuaciones de otras autoridades sean coordinadas, con el fin de optimizar recursos materiales, económicos y humanos para lograr el más alto nivel de eficacia en la respuesta. Este principio de coordinación no sólo aplica a otras autoridades, sino también a otros actores y sectores.

III. UNA NUEVA FORMA DE ENTENDER A LOS SISTEMAS ELECTORALES POSPANDEMIA COVID-19

Los efectos de la pandemia y de las actuaciones que el Estado tenga que llevar a cabo producirán efectos de múltiples tipos. Este seguramente será un proceso muy difícil, que de alguna forma podría representar una oportunidad de cambio. Aunque es necesario distinguir ambos momentos. El combate a la enfermedad todavía no acaba de mostrarnos su rostro más duro. Pueden dictarse medidas mucho más estrictas de control y de prevención, dependiendo de la capacidad del sistema de salud, pero también de los sistemas de abasto y seguridad para la población en general. Si la enfermedad (sus requerimientos

de atención, de suministros médicos, de personal), es rebasada, así como si se empiezan a generar problemas de suministro de bienes y servicios básicos, o incluso problemas de seguridad, por desorden o saqueos, seguramente se dictarán medidas más restrictivas, que podrían llegar a la suspensión en el ejercicio de ciertos derechos. El Estado ya no sólo tendrá que actuar frente a la contingencia sanitaria, sino frente al pánico y la desesperación social. De igual manera, es predecible que las autoridades financieras tomen medidas para tener los recursos necesarios y atender la emergencia.

Una vez que la enfermedad va siendo controlada y se mitiga lentamente la crisis sanitaria, nos encontramos en el inicio de una etapa igualmente difícil de reactivación económica y replanteamiento de las diferentes áreas políticas y sociales. Para hacerlo, de nueva cuenta el marco jurídico existente debe ser el referente y marco guía en tales actuaciones. Este es un momento de enorme desafío para las autoridades, pues de manera estricta, aun cuando la emergencia no ha terminado, las facultades de actuación de las diversas autoridades tendrían que enmarcarse en el cumplimiento del principio de legalidad y buscando la coordinación.

En principio, las autoridades federales tendrán que formular y llevar a cabo un amplio programa de reactivación económica y financiera. Una vez ajustado el programa gradual de recuperación y las estimaciones de crecimiento, se tendrán que plantear los mecanismos fiscales y laborales para lograrlo. Éste deberá ser llevado a cabo de la mano del sector privado, que también tendrá que hacer ajustes para coadyuvar en semejante empresa. En este punto, el programa, que seguramente durará varios años, deberá estar estructurado con mecanismos que busquen luchar contra la desigualdad del país. No es posible pensar en un esquema de recuperación nacional que reproduzca las enormes injusticias sociales que en alguna medida explican el impacto dramático de la epidemia.

Pero quizá lo más importante es que esta pandemia dejará también severos efectos en la gobernabilidad democrática. De hecho, en muchos de los países de la región la crisis ha vuelto a revivir el debate entre los méritos de la democracia frente a nuevas formas autoritarias de ejercer el poder. De diferentes formas y matices se discuten temas relacionados con la centralización del poder y las amenazas al ejercicio de los derechos y sus manifestaciones, con los poderes de vigilancia e intromisión en la vida privada de los individuos, con las elecciones, con la participación política de organizaciones ciudadanas, con los controles democráticos, con la intervención militar en asuntos de la vida civil, con nuevas manifestaciones de corrupción, con la tensión entre gobiernos centrales y gobiernos subnacionales y sobre la falta de eficacia de las normas jurídicas (O'Donnell, 1993; Brown *et al.*, 2020).

Uno de los aspectos más complicados de esta crisis es que abona en déficits ya existentes con anterioridad. El Estado democrático en América Latina se enfrentaba, desde hace algunos años, a una crisis estructural de enormes proporciones (O'Donnell, 1993). Las organizaciones estatales han tenido profundos problemas de eficacia en grandes extensiones territoriales, una falta de funcionalidad y respuesta en temas como la desigualdad y la inseguridad. Aun cuando se celebran elecciones y existen instituciones, en muchas ocasiones son maquinarias personalistas en búsqueda de la satisfacción de intereses privados o criminales que funcionan con base en personalismo, amiguismo, prebendas, clientelismo o amenazas y extorsiones. Se presenta una extendida “captura de instituciones” en muchas modalidades. Los congresos y las judicaturas muchas veces responden al mantenimiento de un sistema de dominación en particular y en canalizar tantos recursos como sea posible, constituyendo un escenario que impide un sistema de partidos estable, y que dificulta la institucionalización democrática.

Como afirmó O'Donnell (1993), la característica fundamental del contexto autoritario es la falta de un sistema legal que garantice la eficacia de los derechos y garantías que los individuos y los grupos pueden enarbolar tanto contra los gobernantes como contra el aparato estatal y otros que ocupan la cúspide de la jerarquía social y política existente. Una legalidad truncada.

Es necesario hacer una reflexión en torno a los ajustes que en materia política sobrevendrán. El marco jurídico requerirá cambios que prevengan situaciones de incertidumbre y que garanticen la estabilidad democrática. En ese contexto, los sistemas electorales se vuelven componentes centrales. Pero estos sistemas deben de ser inclusivos, accesibles, eficaces, imparciales, seguros y apegados a la legalidad. Aunque en esa misma línea de razonamiento, la funcionalidad de estos sistemas debe estar asegurada, incluidos los momentos de crisis o excepcionalidad. No puede volver a quedar en la buena fe, en la voluntad y en la creatividad de los gobernantes o funcionarios públicos encargados de la conducción y el mantenimiento de las democracias. Deben existir parámetros claros y específicos del marco normativo que protejan el ejercicio de los derechos que son clave para la subsistencia del pluralismo y de la democracia.

Los sistemas electorales, en este sentido, no pueden seguir siendo vistos como áreas diferenciadas del actuar gubernamental. Son parte fundamental y garantía de las democracias constitucionales. Lo son porque, en última instancia, a partir de su funcionalidad se proyecta la más importante seguridad para la ciudadanía al decidir quién debe mantenerse gobernando o quién debe reemplazar al gobernante.

IV. COMPONENTES Y PRINCIPIOS EN UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN ELECTORAL

De lo anteriormente expuesto, los sistemas de excepción previstos en las Constituciones deben repensarse. Mas allá de contener situaciones de emergencia generales en donde es posible suspender ciertos derechos y asignar facultades extraordinarias a ciertos actores políticos de manera temporal y controlada, las reglas de excepción deben avanzar en materias concretas para evitar decisiones discrecionales, que no son las óptimas. Como ya se mencionó, deben crearse disposiciones excepcionales tanto para los sistemas de salud como para los sistemas de educación y electorales; para los trabajadores en sus diferentes categorías, el comercio, la migración, la coordinación efectiva entre gobiernos centrales y subnacionales, entre los más relevantes.

A partir de la experiencia vivida, es posible conjeturar lo que deberían ser las características de los sistemas electorales de excepción. En primer lugar, se encuentra el tema sobre la facultad para suspender o posponer elecciones. Si por suspensión de elecciones se entiende posponer indefinidamente o sin determinar una fecha cierta para llevar a cabo la jornada electoral, y esto a su vez alarga la fecha de cambio de poder, debe quedar claro que suspender elecciones debe prohibirse, pues es una forma de alargar mandatos en un tiempo para el que no fueron electos, y significa anular un derecho fundamental y el mecanismo de participación política más importante en una democracia.

Ahora bien, las elecciones pueden posponerse, lo cual también puede significar varias cosas. Si lo que se pospone es el desarrollo de los trabajos preparatorios ordinarios de organización, como puede ser el registro de ciudadanos o candidatos, o la capacitación de los que serán los funcionarios de casillas o mesas de votación, eso no presenta ningún problema, pues la misma autoridad deberá determinar de qué manera hará ajustes en los procedimientos y en los calendarios. Si lo que se pospone es la fecha para llevar a cabo la jornada electoral, esto en principio también es posible siempre y cuando no se modifique la fecha en que los representantes políticos en funciones dejen su cargo. Y como tercera alternativa, si lo que se quiere posponer es la fecha de cambio de representantes o poderes, esto, en principio, no debería ser aceptado, y en todo caso si las circunstancias de emergencia no dejan otra posibilidad, debería hacerse sólo si existen mecanismos sustitutos para quedar en el cargo mientras la elección se lleva a cabo, como el que la legislatura nombre a los suplentes o a vecinos para ocupar temporalmente los puestos. Lo que queda fuera de la racionalidad democrática en todo

momento es que los detentadores del poder sean municipales, legisladores o poderes ejecutivos, se mantengan más allá de los términos marcados en las Constituciones correspondientes.

Lo que se encuentra en el fondo de esta posibilidad es entender que el bien jurídico a proteger es el voto de los ciudadanos, que bajo ninguna circunstancia debe ser violentado, pues representa justamente la base de las democracias representativas contemporáneas. Esto significa que los que ostentan un cargo necesariamente deben dejarlo en la fecha que desde su elección se estableció para ello. Mientras ese supuesto de no alargar a ningún representante en su encargo se cumpla, se podría decir que las condiciones alrededor de eso pueden ser arregladas o modificadas para proteger otros derechos, como son la salud de los ciudadanos. Como lo afirmó con contundencia el presidente de la Suprema Corte de Justicia de México, ante un caso de intento de prórroga de un mandato de gobernador, a partir de haber incluso reformado la Constitución para legitimar su extensión, se trata de un “fraude a la democracia y un fraude a la Constitución”.⁴

Un segundo tema referente a los posibles componentes de un régimen de excepción en materia electoral puede establecer la posibilidad de que la autoridad encargada implemente sistemas de votación anticipadas, votación por correo, o votación electrónica, la cual es una tendencia creciente en muchos países afectados por la pandemia. La votación electrónica lleva muchos años intentándose establecer en diversas partes y con resultados diferentes, puesto que siguen existiendo riesgos y temores fundados sobre su posible manipulación; pero sin lugar a dudas es el mecanismo que habrá de perfeccionarse en el futuro inmediato. En este sentido, debe establecerse que la autoridad electoral, dentro de las posibilidades determinadas, elija los procedimientos más viables en razón del tiempo, de los costos y de las condiciones materiales para asegurar su éxito.

Otro elemento que debe de contemplarse son las formas en que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden participar en un proceso electoral de emergencia. Si en un país determinado en situaciones de normalidad las organizaciones pueden participar como observadores,

⁴ No respetar la fecha originalmente establecida para la duración de un periodo o intentar cambiarla después de que la elección se celebró, constituye un fraude a la Constitución. Así lo expresó el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, tal como lo explicó en el caso de la elección del gobernador del estado de Baja California, Jaime Bonilla, que siendo electo para dos años buscó modificar la duración a cinco años con una reforma a su Constitución local, llamada la “Ley Bonilla”. Véase la columna de opinión que el mismo presidente mantiene en un diario de circulación nacional, “«Ley Bonilla»: fraude a la Constitución”, *Milenio Diario*, mayo 12, 2020, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/ley-bonilla-fraude-a-la-constitucion>.

como promotores de la participación ciudadana o como representantes de los partidos políticos en las mesas de votación, en una elección que transforma sus procedimientos, se debe de pensar de qué forma este tipo de participación puede llevarse a cabo, pues se trata de medios que acompañan al ejercicio de organización de la autoridad y que de alguna manera hacen que estas actividades sean transparentes y mantengan un componente de rendición de cuentas frente a la ciudadanía interesada. En tal sentido, es necesario analizar con cuidado si la situación de emergencia establece restricciones a la movilidad, a llevar a cabo reuniones, al manejo y difusión de información o a la privacidad, para poder generar los medios convenientes y permitidos de participación. En ciertas situaciones este tipo de participación, de hecho, puede ser un componente de asistencia directa a la autoridad electoral, en zonas de difícil acceso, o bien a través de redes de apoyo e información, o incluso como asistentes en trabajos de capacitación y difusión de programas relativos a los procedimientos que se llevarán a cabo, o bien como voluntarios en las mesas de votación.

En el tema de los gobiernos subnacionales, también debe haber reglas claras en materia electoral sobre la coordinación específica que se debe llevar a cabo entre diferentes autoridades, ya sea porque existen autoridades centrales o federales y locales, o bien entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales cuando éstas son diferentes. Por ejemplo, en el caso mexicano la autoridad nacional tiene la capacidad de atraer procesos electorales en su totalidad cuando se lo solicita una autoridad local, o bien puede asumir ciertas funciones del proceso para asistir a la autoridad local, o incluso, en sentido opuesto puede delegarle funciones. La existencia de estos mecanismos ha sido de enorme valía en la pandemia, pues gracias a la facultad de atracción la autoridad nacional pudo asumir el liderazgo de lo que se tenía que hacer con elecciones locales que tenían que celebrarse este año. Lo que en su momento parecía la existencia de demasiados mecanismos que podían hacer de elecciones concurrentes un escenario inmanejable, en la pandemia resultó un conjunto de mecanismos que dotaron de gran flexibilidad a la autoridad nacional.

Muchas de las actividades principales de la organización electoral pueden simplemente ser ajustadas a lo que la realidad permita. Entre éstas caben las actividades de registro de electores, las relacionadas con el registro de candidaturas, los procedimientos para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que serán funcionarios en las mesas de votación o casillas electorales, la difusión en materia de educación cívica para que los votantes estén bien informados de los nuevos procedimientos a llevarse a cabo para celebrar elecciones.

nes, las campañas electorales, la preparación de materiales y documentación electoral y el procedimiento específico de la jornada electoral para recabar los votos (la voluntad ciudadana), los mecanismos para recolectar y custodiar la documentación electoral y, finalmente, los programas de resultados electorales. Cada uno de estos aspectos es de enorme importancia; pero todos pueden ser adaptados para que los participantes en cada uno de ellos sean protegidos mediante equipos con tal función, distanciamiento, o bien mediante el uso de sistemas de información y tecnología (CAPEL, 2020; IDEA Internacional, 2020; IFES, 2020; OEA, 2020).

Un tema crucial en todo momento, pero que adquiere énfasis en momentos de emergencia, es que el sistema electoral llegue de manera efectiva a la población más vulnerable, como puede ser el caso de las mujeres, las comunidades indígenas y afrodescendientes, los adultos mayores y las personas con discapacidad, entre los más visibles. La autoridad debe hacer un esfuerzo para que todas las tareas de adaptación de las actividades de organización electoral conlleven siempre el componente de la búsqueda de accesibilidad para estos grupos, que suelen quedar marginados por las condiciones que enfrentan.

Un aspecto que debe contenerse necesariamente en las medidas de excepción en esta materia es la obligación de que la autoridad electoral informe de sus planes de acción al Congreso y éste autorice los ajustes presupuestales correspondientes. Tratándose de las lecciones de la crisis sanitaria, la autoridad electoral debe tomar en cuenta en sus planes de acción la información que la autoridad sanitaria le comparte respecto al nivel de propagación de la enfermedad y las proyecciones de atención hospitalaria.

Finalmente, resulta relevante que se establezca como obligación que la autoridad jurisdiccional electoral, en caso de ser distinta a la autoridad administrativa electoral, adapte sus procedimientos a formas compatibles con las necesidades de la crisis, pero sobre todo a las decisiones que tome la autoridad encargada de articular el régimen de excepción. Esto quiere decir que la autoridad jurisdiccional será la que resuelva las impugnaciones, los recursos y los procedimientos que se tengan que revisar, a efecto de hacer cumplir las disposiciones de emergencia; pero que no es papel de esta autoridad el diseñar el régimen de excepción electoral, sino el de asegurar su cumplimiento.

La pandemia ha sido una tragedia en los efectos que ha producido en los diferentes espacios de la vida social. Por ello, es importante aprender de ella para poder tomar medidas preventivas, pues lo cierto es que cada vez habrá mayores posibilidades de que enfrentemos más situaciones de emergencia como ésta en atención a las condiciones mundiales. El modelo de democracia constitucional de América Latina debe adecuarse a los enormes desafíos

que estas circunstancias provocan, y que pueden constituir su debilitamiento o destrucción en la búsqueda de soluciones eficaces, pero que entrañan la conformación de formas de gobierno autoritarias, como la concentración desmedida del poder, la militarización en áreas de la vida civil, el uso de sistemas de monitoreo y vigilancia en detrimento de los derechos, la restricción de libertades sin límites ni controles o la exclusión de la participación ciudadana. Es necesario que los regímenes de excepción se regulen con el mayor detalle y especificidad en cada una de las materias que hoy sabemos de vital necesidad para la supervivencia de la democracia constitucional.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pandemia derivada de la enfermedad COVID-19 vivida hasta ahora ha puesto de relieve no sólo la necesidad de reformular y replantear numerosas instituciones y procedimientos, sino inclusive los mecanismos excepcionales o estados de emergencia de la región. Más allá de las disposiciones generales que suspenden derechos en un momento determinado, que se faculta a ciertas autoridades a expedir normas de emergencia con procedimientos expeditos que deben estar regulados y controlados, en la actualidad, muchos otros de los mecanismos de emergencia deben regular de manera específica áreas claves de la vida política y social, como son la salud, la educación, el trabajo, el comercio, la coordinación de autoridades y los procesos electorales. Para cada una de estas materias se deben crear regímenes de excepción específicos, es decir, reglas con la suficiente especificidad que determinen las facultades que las autoridades correspondientes pueden tomar, con límites y controles.

Dentro de la creación de nuevas reglas de excepción, deben establecerse mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, o bien entre los poderes federales y los órganos constitucionales autónomos. En la actualidad, pensar en regímenes de excepción, en donde todo tipo de facultad legislativa queda en manos del titular del Poder Ejecutivo, es un despropósito. El poder, incluso en momentos de emergencia, debe ser ejercido por los órganos competentes en las diferentes materias. Se trata de un equilibrio difícil de lograr entre la rapidez y la eficacia de la toma de decisiones y su aplicación, así como los controles democráticos necesarios para evitar la concentración abusiva del poder.

Frente a la creación de estas normas, se deben especificar las facultades de control constitucional por parte del tribunal o corte constitucional para la revisión de los regímenes de excepción. Las autoridades dotadas de faculta-

des generales de emergencia o autónomas con capacidad y facultades para decidir posponer elecciones deben cumplir con ciertos requisitos, como establecer con claridad el tiempo en que se suspenden éstas, 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.

Dentro de las facultades que se deben otorgar a las autoridades electorales se encuentra la posibilidad de determinar procedimientos de protección a la ciudadanía en caso de que los votantes tengan que quedarse en sus domicilios y restringir su movilidad. De ser este el caso, entre los procedimientos que la autoridad puede elegir se encuentra el voto anticipado, el voto por correo y, sobre todo, el voto electrónico. La autoridad de la materia deberá decidir lo que convenga y cuente con viabilidad material y los mayores índices de seguridad.

Un tema adicional que debe quedar establecido dentro de lo que la autoridad debe promover, son los mecanismos de participación ciudadana que se adapten a las circunstancias de emergencia, pero que sigan existiendo como medios que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de los procesos electorales. Dependerá de las características de la emergencia, el tipo de normas y procedimientos que la autoridad podrá establecer, que pueden ir desde un acompañamiento muy general como observadores de procesos en línea, hasta verdaderos asistentes para tareas de preparación, información, capacitación o funcionamiento de las casillas.

En materia electoral, específicamente, se deben establecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y particularmente entre las diferentes autoridades electorales que existen a nivel subnacional y entre autoridades administrativas y autoridades jurisdiccionales. La mayoría de las actividades de organización electoral deben ser adaptadas a lo que las condiciones de la emergencia en específico exijan, como pueden ser medidas de protección a través de equipos adecuados, o bien adecuando los procedimientos para ser llevados en línea o con sistemas de comunicación a distancia. Entre estas actividades se encuentran los registros de votantes y de candidaturas, los procesos de selección y capacitación de funcionarios de mesas de votación, las campañas electorales, los programas de educación a la ciudadanía de los ajustes y medidas implementados, la forma de efectuarse la jornada electoral y sus procedimientos de protección, lo relativo a los materiales y documentos electorales y su recopilación, así como los programas de resultados. Para llevar a cabo esta adaptación, el régimen de excepción electoral debe simplemente autorizar a la autoridad a tomar las medidas necesarias y que sean susceptibles de llevarse a cabo.

Especial atención se debe tener para que todas las medidas de adaptación y procedimientos aprobados lleguen a los grupos minoritarios o que tradicionalmente se encuentran en situación de marginación de los procesos electorales. La autoridad electoral debe formular sus planes de acción tan pronto como pueda a partir de la información que le comparta la autoridad sanitaria (si es una emergencia como la provocada por COVID-19) o la autoridad correspondiente, y ésta a su vez informar al Congreso para que éste autorice las partidas presupuestales necesarias.

En caso de que sean diferentes órganos la autoridad administrativa electoral de la autoridad jurisdiccional, esta última debe adecuar de sus procedimientos de impugnación y revisión a través de la tecnología y medios de comunicación disponibles, pero, en un principio, deben responder al diseño y decisiones que la autoridad administrativa tome. La autoridad jurisdiccional debe fungir como el principal medio de control sobre el cumplimiento del régimen de excepción electoral, mas no como su autor.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELTRÁN MIRANDA, Yuri, 2020, “¿Cómo organizar la elección de 2021 durante la pandemia?”, *Este País*, Ciudad de México, DOPSA.
- BROWN, Frances, BRECHENMACHER, Saskia y CAROTHERS, Thomas, 2020, “How will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?”, *Issues of the Carnegie Endowment for International Peace*, 4 de junio, disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470>.
- BULMER, Elliot, 2018, *Emergency Powers*, Stokolm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL), 2020, *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1652/fasc%C3%ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf>.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, 2004, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 37 (111).
- FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES (IFES), 2020, “Safeguarding Health and Elections”, disponible en: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020.pdf.

- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA INTERNACIONAL), 2020, “Elecciones y COVID-19”, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/elecciones-y-COVID-19.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2020, *Resolución del Consejo General, por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-CoV-2 (INE/CG83/2020)*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.
- O’DONNELL, Guillermo, 1993, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, vol. 128.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2020, *Guía para Organizar Elecciones en Tiempos de Pandemia*, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/convidelecciones/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.
- ZALDÍVAR, Arturo, 2020, “«Ley Bonilla»: fraude a la Constitución”, *Milenio Diario*, 12 de mayo, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/ley-bonilla-fraude-a-la-constitucion>.

CAPÍTULO NOVENO

FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CASO DE LA EXPERIENCIA SUBNACIONAL EN MÉXICO

Erika ESTRADA RUIZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Algunos mecanismos de financiamiento de partidos políticos y fiscalización en América Latina desde el parámetro mexicano.* III. *Una reflexión sobre sanciones en materia de fiscalización.* IV. *La experiencia de fiscalización subnacional en México.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias bibliográficas.* VII. *Anexo.*

I. INTRODUCCIÓN¹

El financiamiento y la fiscalización electoral como mecanismos de seguimiento, control, monitoreo y administración de los recursos de los partidos políticos y las candidaturas ha sido un tema poco explorado en América Latina. Aún así, por su trascendencia en términos de promover contiendas equitativas e íntegras en contextos democráticos con distintos niveles de competitividad, toma relevancia para conocer sus efectos. Una de las principales dificultades en torno a la realización de estudios comparados profundos en la materia subyace en la disponibilidad de datos entre un país y otro debido a los distintos modelos de control y contabilidad utilizados, pero también con relación a la diversa profesionalización de los entes electorales, la especificidad de las normativas nacionales y al tratamiento que se le otorga a la información pública, lo que genera distintos niveles de transparencia.

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. La autora agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas y el apoyo para la actualización del texto de Esteban Manuel Gómez Becerra.

El objetivo de esta investigación es retomar algunas de las reflexiones presentadas en trabajos previos (Estrada Ruiz y Valdés, 2019) y actualizar de manera comparada ciertos aspectos generales entre 17 países de la región, para entender sus modelos nacionales 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.² El análisis 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, como vía 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 experiencia fiscalizadora mexicana desde el Instituto Nacional Electoral (INE) puede suponer un parámetro para América Latina al contar con un servicio profesional especializado, áreas específicas de monitoreo, auditoría, análisis normativo, herramientas informáticas que se han ido robusteciendo entre elecciones, una estructura humana distribuida en todo el país y un esquema de coordinación con otras autoridades financieras y hacendarias. Asimismo, debe considerarse que este modelo supone costos que algunas naciones no pueden absorber como parte de su sistema electoral, y que además requiere una serie de características sistémicas que deben darse para que ese modelo de fiscalización sea eficiente.

En países como México, en donde la legalidad, la legitimidad de las elecciones y las condiciones de equidad en la competencia política han sido cuestionadas desde por lo menos la década de 1980, el incremento de erogaciones con relación al mantenimiento y fortalecimiento de las cualidades procedimentales del modelo electoral, se han aceptado paulatinamente como una vía para procurar la alternancia pacífica del poder, la confianza de la ciudadanía y la asunción de reglas por parte de los contendientes.

La creación de organismos autónomos administradores de las elecciones, como el INE, fueron en gran proporción consecuencia de la conflictividad alrededor de los comicios y sus resultados,³ lo cual no generó únicamente modelos procedimentales más complejos, sino incluso la judicialización

² Los países comparados en este análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³ Sobre la experiencia mexicana en construcción una jurisdicción electoral especializada, véase Eisenstadt (2003).

electoral, que estuvo relacionada con el incremento en la complejidad de los procesos electorales, y que se refleja en el mayor volumen de regulaciones en la materia con impactos profundos en las formas en que se administra y se ejerce la fiscalización. De tal manera, la comparación presentada ofrece herramientas desde las cuales se pueden abordar análisis específicos, con el fin de proponer intercambios prácticos desde los cuales observar las fortalezas y áreas de oportunidad de cada modelo para analizar en estudios futuros si el incremento de regulaciones y acciones tendentes a implementarlas robustece el control de los recursos, la equidad y la integridad de las contiendas.

II. ALGUNOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y FISCALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA DESDE EL PARÁMETRO MEXICANO

La tarea de fiscalización en cualquier país debe sustentarse en la existencia de normatividad clara que permita, por una parte, eficientar el trabajo de investigación, auditoría y sanción de las autoridades y, por otro, otorgar certeza a los sujetos regulados respecto a la forma en que serán auditados, investigados o sancionados. Hipotéticamente, la mayor regulación de ciertos aspectos en la vida de un país indicaría su relevancia política y social. Lujambio (2007: 822) señala que la densidad normativa en materia de fiscalización reflejaría un mayor interés por tutelar un conjunto amplio de bienes jurídicos que para el caso concreto tocaría también al financiamiento de los partidos políticos.

Teóricamente, las fuentes de financiamiento públicas proveerían escenarios de satisfacción altos para las fuerzas políticas, derivados de la relativa facilidad para obtener recursos, lo cual estaría asociado a la manutención de la equidad en las contiendas en tanto que los partidos políticos conservarían su autonomía y se salvaguardarían de influencias de grupos de poder externos que incluso podrían operar en los márgenes de la legalidad (Córdova y Murayama, 2006). En este contexto, la adición de permitir la financiación con recursos privados adiciona una dimensión de complejidad al monitoreo y control de los recursos, dado que una de las principales dificultades radica en conocer el origen lícito de ellos. Esta situación ha orillado a que las autoridades electorales diseñen sistemas de coordinación con otras entidades del Estado dedicadas a la regulación financiera.

En el caso de México, el INE ha celebrado convenios de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultada para conocer los ingresos y egresos de personas físicas y morales desde una perspectiva recaudatoria, y con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que conoce de

los movimientos entre instituciones financieras privadas. Estas acciones, más la facultad de la autoridad electoral para trascender el secreto bancario, sirven como ejemplo de algunos mecanismos que el Estado mexicano, a través de sus instituciones autónomas y descentralizadas, ha implementado para robustecer la investigación y auditoría de recursos que ingresan y salen de los partidos políticos, y que, por tanto, han permitido la imposición de normas orientadas, en primera instancia, a disuadir y, en el caso más extremo, a sancionar la incorrecta utilización del dinero.

Lujambio (2007: 823) ya había anotado hace casi dos décadas que la clave para una fiscalización profunda y robusta sólo sería funcional de manera transversal cuando distintas instancias del Estado trabajaran de forma combinada, por lo cual estaríamos ante un escenario en el que no sólo se incrementaría el volumen de normativas sobre la materia, sino también el de acciones administrativas, jurisdiccionales, e incluso de inteligencia, que parten de denuncias o de auditorías.

En cuanto a la auditoría, debe decirse que ésta se aboca principalmente a revisar los flujos contables del dinero para a partir de allí detectar irregularidades como ingresos o egresos no reportados, la insuficiencia de la documentación, soporte como contratos, facturas o recibos, y la probidad de las transferencias bancarias. Para ello, organismos como el INE han creado sistemas de contabilidad en línea a los cuales los partidos políticos y las candidaturas tienen acceso para reportar sus gastos. Si bien estos esquemas suponen formas de control y constricción a los entes políticos en lo relativo a la utilización de sus recursos, el principio que rige a este tipo de contabilidad es la confianza y el respeto a la ley, en tanto que es el propio partido el encargado de reportar e informar a la autoridad la forma en que los utiliza. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que aun con un financiamiento mayoritariamente público, los institutos de interés público incurren en irregularidades y delitos que en ocasiones son detectados por la autoridad, y en otras son denunciados por sus oponentes.

En este contexto, el INE ha desarrollado áreas específicas de atención a quejas, investigación y fijación de sanciones que, en conjunto con la función auditora, tratan de abarcar un espectro amplio de posibilidades a través de actividades transversales con instituciones de inteligencia, autoridades federales y subnacionales, tribunales, e incluso iniciativa privada. Dentro de las acciones desarrolladas previstas en la norma electoral mexicana destacan: *a)* la solicitud de informes bancarios, *b)* la solicitud de actividades comerciales y financieras, *c)* la solicitud de antecedentes judiciales, *d)* la solicitud de domicilios para la ubicación de sujetos obligados, proveedores de servicios o personas físicas, y *e)* la indagación en fuentes periodísticas. Todas ellas,

orientadas a generar un cúmulo de evidencias que permitan, en su caso, sancionar las irregularidades detectadas tanto de partidos nacionales y locales como de candidaturas independientes.

No obstante, esta forma de trabajo, en donde primero se audita y después se verifica a mayor profundidad desde una perspectiva de investigación, no se replica de forma homogénea en todos los países de América Latina; por ejemplo, en naciones como Colombia, Uruguay y Chile se otorga un mayor peso al hecho de que los partidos políticos publiciten y otorguen a la autoridad, informes relativos al uso de sus recursos como una acción de transparencia, rendición de cuentas y contribución a la confianza democrática (Lujambio, 2007: 823).

Un avance en términos de rastreo de los recursos y de la función fiscalizadora en México ha sido la bancarización del dinero. Esto es, que toda transacción entre partidos políticos, candidatos, simpatizantes y proveedores particulares se realice a través de los mecanismos financieros existentes, a fin de dejar constancias de los flujos de los recursos pecuniarios, y con ello facilitar las auditorías y las revisiones contables. En México, este modelo se ha tenido que legislar y reglamentar, con el fin de obligar a las entidades políticas a transparentar sus finanzas. Paulatinamente este modelo ha otorgado resultados positivos, en un contexto en el que la digitalización de las transacciones en diversos ámbitos se ha extendido. Un ejemplo de ello durante procesos electorales anteriores a 2018 en México consistía en los obstáculos para determinar cuándo un contenido propagandístico difundido en redes sociales había sido promocionado o pautado a través de un pago.

Ello obligaba a la autoridad a realizar requerimientos a empresas como *Google* o *Facebook* para conocer sobre casos específicos durante campañas electorales, en donde personas candidatas difundían contenidos sin informar al INE. Una de las dificultades principales residía en los tiempos en que las empresas informáticas tardaban en contestar, lo cual obstaculizaba la sustanciación de procedimientos sancionadores, la determinación de sanciones y, por tanto, la equidad en la contienda. Actualmente, muchas empresas de redes sociales están transitando hacia esquemas de transparencia, que facilitan la tarea de la vigilancia del origen y destino de los recursos al informar públicamente cuándo un contenido ha recibido un pago para su transmisión.

La fiscalización en México ha aportado algunas experiencias, que pueden ser pensadas por los otros países de la región:

- Los mecanismos de auditoría como esquemas de revisión contable han demostrado su insuficiencia cuando no se conjugan con acciones de inteligencia y coordinación interinstitucional con órganos tributarios, instituciones financieras y fiscales en otras materias.

- La regulación sobre la bancarización de los recursos ha resultado una vía fundamental para facilitar las auditorías, pero también la recolección de pruebas que permitan imponer sanciones sólidas a los institutos políticos.
- La digitalización de la contabilidad, tanto de los partidos políticos como de las empresas privadas que les proveen servicios, está transitando hacia condiciones de transparencia que progresivamente permiten conocer de forma más eficiente el flujo del dinero.
- El tiempo para realizar auditorías y sustanciar procedimientos sancionadores en contextos electorales con plazos reducidos es una limitante constante para el adecuado desempeño de las autoridades electorales; por lo cual, implementar modelos de riesgo que concentren estratégicamente las acciones de rastreo de recursos, sobre actores de mayor visibilidad o en donde existen más probabilidades de que se cometan irregularidades que pongan en riesgo la integridad electoral y el sistema de rendición de cuentas, permitiría un desarrollo más efectivo de la fiscalización.
- La experimentación de modelos de fiscalización multinivel y multidimensional en donde se involucre a la ciudadanía, a las organizaciones de observación electoral y a las instituciones electorales subnacionales en el proceso de vigilancia del manejo de recursos por parte de los partidos políticos permitiría un esquema de gobernanza que descargaría a las autoridades electorales de presiones tanto logísticas como organizativas y políticas.

De acuerdo con el #ObservatorioReformas (1977-2022), de 18 países de la región, 15 cuentan con mecanismos de financiamiento público mediante los cuales el Estado otorga recursos a los partidos políticos para sus actividades.⁴ 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.

En general, se observa una tendencia en cuanto a la asignación de los recursos públicos a tomar en cuenta criterios de desempeño electoral. En

⁴ Véase el anexo “Características del financiamiento y fiscalización en América Latina”.

otras palabras, a repartir el financiamiento con base en los resultados de elecciones anteriores y la representatividad en órganos legislativos, además de configurarse de forma equitativa dependiendo del número de partidos en el escenario político. Ello quiere decir que para los partidos, acceder a una mayor cantidad de recursos, debe mostrar que sus plataformas políticas y sus candidaturas son representativas en términos electorales y en el volumen de votos obtenidos.

Un hallazgo importante es que 13 países no imponen límites a los financiamientos privados; quedan excluidos de este grupo Argentina, Chile, Colombia y México, por lo cual al parecer existe una tendencia en la región a relajar las medidas sobre financiamiento. A pesar de ello, algunos de estos países establecen restricciones sobre el origen de las aportaciones privadas. Entre ellos se distinguen Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, que prohíben la financiación por entidades como empresas, organizaciones políticas, sociales e Iglesia (Estrada Ruiz y Valdés, 2019).

III. UNA REFLEXIÓN SOBRE SANCIONES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

El sistema jurídico se sustenta en gran medida en la posibilidad de la aplicación de sanciones ante el incumplimiento de la norma. De hecho, el sistema de obligaciones que se crea a través de las leyes funciona no de una forma deontológica, sino más bien disuasiva ante el hecho de la punición que supone desacatarla (Tamayo, 1986: 31). De esta manera, la creación de un régimen fiscalizador que constriña a los partidos políticos consiste primero en una forma de disuasión, pero también un sistema de sanciones que justamente eviten que los sujetos de derecho sean acreedores de ellas (Kelsen, 1982: 25).

De acuerdo con Casas y Zovatto (2015: 33), la mayoría de los sistemas de fiscalización de partidos políticos transitan por esquemas que van desde la aplicación de multas hasta la pérdida de registros, dado que aquellos que solamente se sustentan en mecanismos de rendición de cuentas sin la imposición material de una consecuencia aparecen como modelos débiles, que podrían contribuir a la violación de las leyes y el menoscabo de la confianza (Schedler, 1999: 15). En los países de América Latina, los distintos Estados han adoptado modelos sancionatorios diversos, lo que indica una tendencia a otorgar relevancia a la materia de la fiscalización y financiamiento de los partidos políticos (tabla I).

TABLA I. TIPO DE SANCIONES

| <i>País</i> | <i>Actos de campaña extemporáneos</i> | <i>Contratación de publicidad</i> | <i>Publicación de encuestas</i> | <i>No rendir cuentas oportunamente</i> | <i>Rebasar límites de gasto</i> | <i>Fuentes o montos ilegales</i> |
|----------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--|---------------------------------|----------------------------------|
| Argentina | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Bolivia | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Brasil | Sí | Sí | No | Sí | No | Sí |
| Chile | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Colombia | Ninguna expresa | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Costa Rica | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Ecuador | No | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Honduras | Sí | Sí | Sí | Sí | No aplicable | Sí |
| México | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Nicaragua | No | No | No aplicable | No | No aplicable | Sí |
| Panamá | Sí | Sí | Sí | Sí | No aplicable | Sí |
| Paraguay | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Perú | Sí | No | Sí | Sí | No aplicable | Sí |
| República Dominicana | No | No | No aplicable | No | No aplicable | Sí |
| Uruguay | No | No | No aplicable | Sí | No aplicable | Sí |
| Venezuela | Ninguna expresa | Sí | Sí | Sí | Ninguna expresa | Sí |

FUENTE: Estrada Ruiz y Valdés (2019).

Los ejemplos anteriores muestran de forma somera la diversidad de sanciones que cada legislación interna prevé ante eventuales conductas contrarias a las normas sobre el financiamiento político. Dentro de esta diversidad destaca el establecimiento de multas como la modalidad sancionatoria más

utilizada, contexto que se corrobora con los datos de la tabla I en la columna relativa al tipo de sanciones por país. Ante la multiplicidad de sanciones, es factible suponer que desde una perspectiva positiva se puede afirmar que la proporción de las sanciones es acorde a la observancia y valor de los bienes jurídicos tutelados, como la equidad en la contienda, la transparencia y la rendición de cuentas. Casas y Zovatto (2015: 306) han señalado que el exceso de normas y acciones punitivas podrían generar efectos contraproducentes en el régimen, en el sentido de que los institutos políticos busquen formas de eludir la ley bajo una lógica de costo-beneficio.

IV. LA EXPERIENCIA DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL EN MÉXICO

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 por la que se reestructuró el sistema nacional de elecciones en México tuvo entre sus efectos más visibles la creación de un organismo administrativo electoral autónomo de carácter nacional y 32 organismos locales en cada una de las entidades federativas, lo que significó en términos jurídicos y operativos una redistribución de competencias y funciones en dos niveles que ha concentrado en el INE algunas de las facultades con las que anteriormente contaban las autoridades estatales, conservando además otras que las leyes ya le conferían.

Esta redistribución y concentración de funciones, entre las que destaca la fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos, han generado la percepción en la ciudadanía y en ciertos segmentos de la opinión pública —a veces por desconocimiento y a veces con una clara intención política— de que los organismos públicos locales electorales (OPLE) son innecesarios y, en todo caso, constituyen una carga económica para la Federación. El sustento de la existencia de un sistema nacional y subnacional se encuentra en la necesidad de hacer eficiente un modelo administrativo electoral coordinado transversalmente que reconoce la diversidad de dinámicas locales, originadas en procesos sociales, culturales e históricos diversos, que han resultado en la conformación de sistemas políticos y de partidos diferenciados entre cada entidad de la República.

En la Ciudad de México, los procesos sociales que se han desarrollado en las últimas dos décadas han configurado un escenario político de alta competencia, en el cual se han experimentado transiciones y alternancias partidistas en la jefatura de Gobierno, en el órgano Legislativo y en las 16 demarcaciones que la conforman, además de la frecuente integración a las

contiendas electorales de partidos políticos emergentes, y más recientemente de candidaturas independientes.

Ello significa una presión permanente para el INE en términos de supervisar el origen y el destino de los recursos que los sujetos obligados utilizan en su gasto ordinario, en aquel que se les asigna de forma temporal para el sostenimiento de sus campañas políticas y el que se establece específicamente para la realización de estudios, capacitación y tareas editoriales.⁵

De estas tres modalidades, sin duda la que mayor trabajo representa para la autoridad electoral nacional es la tocante a las campañas, debido a que se combina con los gastos ordinarios y específicos anuales y se incrementa dependiendo del número de cargos a elegir y la cantidad de sujetos obligados suscritos en cada contienda. Para 2021, el financiamiento total asignado a los partidos políticos y candidaturas independientes que alcancen registro en la capital, de acuerdo con lo proyectado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), ascenderá a 455,559,612 pesos, de los cuales 137,341,010.67 corresponderán a gastos de campaña.⁶

Este monto se complejiza si se toma en cuenta que en la entidad se renovarán 66 diputaciones en el congreso local, 16 titularidades de alcaldías y 160 concejalías, por las cuales competirán diez partidos políticos, de los cuales nueve tienen registro nacional y uno local. Si todas las fuerzas políticas cubren la totalidad de los puestos a postular, esto equivale a 660 aspirantes a diputaciones, 160 aspirantes a titularidades de alcaldía y 2,560 concejalías, además de aquellas personas sin partido que alcancen su registro.

Este contexto ha requerido que en todas las elecciones concurrentes celebradas desde 2014 se dedique en los convenios de colaboración y coordinación signados entre la autoridad nacional y la local, un apartado relativo a la fiscalización que establece la distribución de tareas, así como las directrices para generar mecanismos de previsión y planeación compartidos. Para el caso del convenio relativo a la elección de 2021, se estipulan las actividades que el IECM deberá realizar bajo la premisa de mantener un intercambio de información y comunicación permanente con el INE, entre las cuales destacan: establecer los topes de gasto de campaña y precampaña, revisar y supervisar que las asociaciones civiles conformadas por las personas candidatas sin partido cuenten con los requerimientos de ley, otorgar asesoría sobre el uso de las prerrogativas a las personas contendientes, observar los procedimien-

⁵ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículo 333, párrafos I, II y III.

⁶ Datos disponibles en los acuerdos del Consejo General del IECM identificados con las claves IECM/ACU-CG-094/2020 e IECM/ACU-CG-007/2021.

tos necesarios para la integración de personas precandidatas y candidatas en el Sistema Nacional de Registro (SNR), informar oportunamente sobre las modificaciones o disoluciones relativas a coaliciones, candidaturas comunes y renunciadas, además de coadyuvar permanentemente en el monitoreo de propaganda en la vía pública.⁷

Si bien el INE cuenta con el capital humano y una infraestructura suficiente de mecanismos informáticos y técnicos para la realización de auditorías y seguimiento de los recursos de los sujetos obligados, el IECM tiene una ventaja comparativa con 33 órganos distritales desconcentrados distribuidos por toda la ciudad con personal experimentado en el conocimiento del territorio y capacitado para coadyuvar en las verificaciones en campo requeridas por la autoridad fiscalizadora nacional. Aunado a lo anterior, el IECM realiza una tarea fundamental a nivel subnacional en cuanto a salvaguardar los principios de transparencia, imparcialidad y equidad en la contienda, al detentar en sus atribuciones las de vigilar que los recursos utilizados por las asociaciones políticas que pretenden instituirse como partidos políticos locales se encuentren utilizados conforme a la ley, lo que constituye un primer filtro para las acciones de fiscalización que el INE realizará posteriormente.

En este sentido, en noviembre de 2020 el Consejo General del IECM aprobó una resolución, que representa un precedente relevante, en la cual la materia fiscal electoral significó un elemento sustancial para determinar la procedencia de registro de un partido político local cuya asociación primigenia, habiendo cubierto la mayoría de los requisitos que impone la ley en cuanto a la verificación de asambleas, determinación de su estructura directiva, generación de sus documentos constitutivos y construcción de su padrón de afiliaciones, intentó defraudar a la autoridad ocultando la procedencia de los recursos con los que financió sus actividades.⁸

En enero de 2020, la asociación civil “Enred@te por México” presentó ante el IECM el escrito de intención para constituirse como partido político local, por lo cual la autoridad se dispuso a dictaminar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma, entre los cuales se considera el no haber cometido infracciones al “Reglamento de Fiscalización de los Re-

⁷ Extraído del convenio señalado, identificado con la clave INE/DJ/80/2020.

⁸ Resolución del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, respecto de la procedencia de la solicitud de registro como partido político local presentada por la organización “Enred@te por México, A.C.”, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SCM-JDC-141/2020, identificada con la clave IECM-RS-CG-12-2020.

cursos de las Organizaciones de Ciudadanos que Manifiesten su Interés en Constituirse como Partido Político Local”. Sobre ello, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (CIPECM) establece en su artículo 265 que todas las organizaciones que tienen por objeto buscar su registro como partidos políticos tienen la obligación de reportar mensualmente el origen y destino de los recursos privados que obtengan y utilicen para el sostenimiento de sus actividades, soportando debidamente sus ingresos y erogaciones conforme a la norma general que rige a las asociaciones civiles. Esto quiere decir que tanto las aportaciones de afiliados y simpatizantes en efectivo o en especie, los ingresos de autofinanciamiento, las donaciones, entre otros, deben contar con el respaldo documental, consistente en contratos, facturas y recibos que sustenten su contabilidad y el flujo del dinero.

De una primera revisión a los informes de la asociación civil, se detectaron ingresos por 2,225,000 y 3,002,400 pesos en dos rubros que en apariencia se encontraban adecuadamente soportados por la documentación contable. El primero, por la presunta venta de boletos al público para la entrada a conferencias celebradas en diversas alcaldías, y el segundo, proveniente de supuestas aportaciones de afiliados y simpatizantes.

En apego a la norma, el sujeto obligado fue cuidadoso en reportar ambos montos a la autoridad, utilizando incluso el sistema bancario-financiero para resguardar el efectivo y contar con los comprobantes que ampararan el manejo del recurso. Sin embargo, en junio de 2020, la Secretaría Ejecutiva del IECM recibió una visita de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual se alertaba de la posible ilicitud del origen de los recursos obtenidos por “Enréd@te por México” durante 2019. En atención a este aviso, y con base en la evidencia ofrecida por la UIF, la unidad de fiscalización del IECM se encontró en condiciones de examinar algunos aspectos relativos a la procedencia del dinero reportado por la asociación civil, a través de una reconsideración de la normativa, y se determinó que si bien la existencia de los recursos se hizo del conocimiento de la autoridad, no se acreditaba que su origen estuviera exento de una infracción a la ley.

Una vez que las sospechas se hicieron de conocimiento del sujeto indiciado, se concluyó para el primer rubro, debido a que la asociación no fue capaz de sostener, mediante pruebas idóneas, que la venta de boletos se hubiera consumado en las condiciones de modo, tiempo y lugar que presumió, ni a las personas que supuestamente acudieron a las conferencias; además, incurrió en diversas contradicciones e inconsistencias en sus alegatos.

En cuanto al monto relativo a las aportaciones de simpatizantes, el esquema que la asociación utilizó para introducirlo al sistema financiero develó un resquicio legal en el reglamento de fiscalización que el sujeto obligado trató de aprovechar para omitir soportar debidamente cada ingreso. En esencia, éste consistió en fragmentar el monto total en dos niveles piramidales: uno en la base que supuestamente correspondía a contribuciones individuales menores sustentadas a contrarrecibo, y otro intermedio desde el cual, a partir de conjuntos de supuestos aportantes, se hicieron depósitos bancarios por cantidades globales sin infringir los topes establecidos por la norma. Empero, los recibos del primer nivel exhibidos por la asociación no proveyeron a la autoridad elementos de convicción suficientes para acreditar que en efecto la persona que se señalaba en ello fuera identificable y pudiera considerarse el origen lícito del recurso.⁹

En ambos casos, la autoridad electoral local determinó que la asociación civil infringió las disposiciones contenidas en el artículo 32 del reglamento de fiscalización con relación al artículo 267 del CIPECM, relativas a los entes impedidos para realizar aportaciones, dado que, en sentido contrario, no fue posible generar certeza sobre quiénes habían otorgado la totalidad de los recursos. Con tal de dimensionar la falta, es necesario mencionar que el monto máximo de financiamiento que las organizaciones ciudadanas podrían ejercer para desarrollar sus actividades tendentes a la obtención de registro como partidos políticos locales orientados a contender en el proceso electoral 2020-2021, era de 9,077,851.44 pesos, lo cual corresponde al 30% del tope de gastos de campaña para la elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México en el proceso electoral local ordinario 2017-2018.¹⁰

Así, la determinación del Consejo General del IECM, en el sentido de negar el registro a “Enréd@te por México” es de especial trascendencia, al desplegar esfuerzos para evitar la integración al sistema político de la ciudad de entidades de interés público financiadas ilícitamente o cooptadas por intereses y compromisos con determinados grupos de poder capaces de vulnerar la equidad en la contienda, la representación ciudadana y el modelo democrático nacional. Finalmente, resulta necesario mencionar que esta experiencia nos ha otorgado algunas reflexiones y ha evidenciado áreas de

⁹ Las características que los recibos de aportaciones deben contener se encuentran en el artículo 33 del Reglamento de Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que Manifiesten su Interés en Constituirse como Partido Político Local.

¹⁰ Aprobado mediante el Acuerdo del Consejo General del IECM identificado con la clave IECM/ACU-CG022/2018.

oportunidad, que deberán ser aprovechadas, con el fin de mejorar el modelo de fiscalización subnacional.

V. CONCLUSIONES

El presente texto ha descrito de forma general algunos modelos de financiamiento y fiscalización en países de la región latinoamericana a través de sus características principales, como la forma en que el Estado regula el acceso y utilización del dinero y los controles y sanciones que se imponen a los institutos políticos. Una tendencia que puede observarse es la creciente financiación mediante recursos públicos de las actividades ordinarias de los partidos, lo cual podría indicar que este tipo de esquemas se orientan no sólo a garantizar contiendas equitativas e íntegras durante periodos electorales, sino también la estabilidad cotidiana de los sistemas de partidos. Lo anterior se refleja en sistemas de control de los ingresos, egresos y rastreo del origen y destino de los recursos enmarcados en sistemas normativos que privilegian las multas y las sanciones —pérdidas de registro de candidaturas o suspensión del financiamiento— como medidas, en primera instancia, de disuasión del incumplimiento de la ley y, finalmente, de equilibrio del escenario político partidista.

El ejercicio comparativo permite suponer que existen dos fenómenos en la región similares a los ocurridos en México durante la última década, relativos a la densificación normativa en la materia y la mayor injerencia de las instituciones electorales nacionales como entidades reguladoras. A nivel subnacional, la experiencia mostrada en la Ciudad de México transita hacia la confirmación de la hipótesis de que a mayores regulaciones y complejidad del sistema de fiscalización, se hace más necesario generar modelos de gobernanza con una perspectiva multinivel que despresuricen a las autoridades fiscales, bajo la compartición interinstitucional de tramos de responsabilidad, en donde se puedan incluir trabajos de inteligencia e investigación.

El contexto descrito en el párrafo anterior puede ser útil en la delimitación de líneas futuras de investigación académica, desde donde se analicen la densidad y el tipo de normativas y mecanismos de control de financiamiento vigentes en cada nación y la forma en que las autoridades las gestionan y las ejecutan, con base en parámetros que puedan medir su eficiencia y sus impactos en el sistema de partidos y en la equidad y la integridad de las elecciones.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, 2015, *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA RENDÓN, Ciro, 2006, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ciudad de México, Cal y Arena.
- EISENSTADT, Todd, 2003, *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- 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, Fondo de Cultura Económica-IDEA Internacional e Instituto Nacional Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso, 2007, “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (coords.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 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: <https://reformaspoliticas.org/reformas/financiacion/>.
- SCHEDLER, Andreas, 1999, “Conceptualizing accountability”, en SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F., *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Nueva York, Lynne Rienner Publishers.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, 1986, *El derecho y la ciencia del derecho. Introducción a la ciencia jurídica*, Ciudad de México, UNAM.

VII. ANEXO

CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

| <i>País</i> | <i>Sistema de financiamiento</i> | <i>Tipo de actividades financiadas</i> | <i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i> | <i>Órgano de control</i> | <i>Tipo de sanciones</i> |
|-------------|----------------------------------|--|--|------------------------------|---|
| Argentina | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. Sí se imponen límites a los financiamientos privados. | Órgano de justicia electoral | Multas, inhabilitación para recibir fondos y para ejercer cargos. |
| Bolivia | Privado | No tiene | No existen criterios de asignación para el financiamiento público. No existen límites al financiamiento privado. | Órgano electoral | Multas por partido político. |
| Brasil | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado. | Corte electoral | Multas por partido político. |

| <i>País</i> | <i>Sistema de financiamiento</i> | <i>Tipo de actividades financiadas</i> | <i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i> | <i>Órgano de control</i> | <i>Tipo de sanciones</i> |
|-------------|----------------------------------|--|--|---------------------------------|---|
| Chile | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. Si se imponen límites a montos de financiamiento privado. | Servicio electoral | Multas por partido político y a los contribuyentes que violen la normativa de aportaciones. Inhabilitación para postularse y ejercer cargos. |
| Colombia | Público y privado | Electoral | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos, resultados electorales y representatividad legislativa. Si se imponen límites a financiamiento privado durante las campañas electorales. | Órgano electoral | Multas por partido político. |
| Costa Rica | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No especifica límites al financiamiento privado. | Tribunal Superior de Elecciones | Multas por partido político. |

| <i>País</i> | <i>Sistema de financiamiento</i> | <i>Tipo de actividades financiadas</i> | <i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i> | <i>Órgano de control</i> | <i>Tipo de sanciones</i> |
|-------------|----------------------------------|--|---|---|--|
| Ecuador | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No especifica límites al financiamiento privado. | Órgano electoral | Multa por partido político y sanciones penales a los responsables económicos de los partidos políticos. |
| Haití | Público y privado | Electoral | El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado. | Órgano electoral | Multas a partidos políticos e imposibilidad de recibir fondos en siguientes elecciones. |
| Honduras | Público y privado | Electoral | El financiamiento público se asigna conforme a criterios de equidad entre partidos políticos. No existen límites al financiamiento privado. | Órgano electoral | Multas a donantes y a partidos políticos. |
| México | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. Sí se imponen límites al financiamiento privado. | Consejo General del Instituto Electoral | Multas a partidos políticos, candidatos, inhabilitaciones temporales, pérdida de registro e interrupción del financiamiento público. |

| <i>País</i> | <i>Sistema de financiamiento</i> | <i>Tipo de actividades financiadas</i> | <i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i> | <i>Órgano de control</i> | <i>Tipo de sanciones</i> |
|-------------|----------------------------------|--|--|--|--|
| Nicaragua | Público y privado | Electoral | El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado. | Contraloría General de la República | Multa a partido político y aporiantes, así como suspensión de derecho a votar y ser votado. |
| Panamá | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado. | Tribunal Electoral | Multa a partido político e interrupción de un porcentaje del financiamiento público. |
| Perú | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado. | Oficina Nacional de Procesos Electorales | Multa a organización o candidato, así como sanciones penales. |
| Paraguay | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado. | Tribunal Superior de Justicia Electoral | Multas por partido político y candidato, además de suspensión de un porcentaje del financiamiento público. |

| <i>País</i> | <i>Sistema de financiamiento</i> | <i>Tipo de actividades financiadas</i> | <i>Criterio de asignación y límites: público/privado</i> | <i>Órgano de control</i> | <i>Tipo de sanciones</i> |
|----------------------|----------------------------------|--|--|----------------------------|---|
| República Dominicana | Público y privado | Electoral y partidarias ordinarias | El financiamiento público se asigna con base en proporciones de equidad con otros partidos y resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado. | Junta Central Electoral | No existen sanciones. |
| Uruguay | Público y privado | Electoral | El financiamiento público se asigna conforme a los resultados electorales. No existen límites al financiamiento privado. | Corte Electoral | Multas a responsables de campaña y partidos políticos, así como eliminación del financiamiento público. |
| Venezuela | Privado | Sin datos | No existen límites al financiamiento privado. | Consejo Nacional Electoral | No especifica sanciones. |

FUENTE: elaboración propia con base en los datos del #ObservatorioReformas (1977-2022).

TERCERA PARTE

REFORMAS ORIENTADAS A UNA MAYOR INCLUSIÓN
Y DIVERSIDAD DE LAS DEMOCRACIAS

CAPÍTULO DÉCIMO

REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Flavia FREIDENBERG

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *De las cuotas a la paridad: las olas de reformas incluyentes en América Latina*. III. *Los regímenes electorales de género en América Latina*. IV. *Las reformas inclusivas pendientes*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas*. VII. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Las razones que hacen que la representación de las mujeres sea menor que la de los hombres se encuentran en una serie de obstáculos sociales, actitudinales, económicos y político-institucionales. Si bien las leyes y las Constituciones garantizan la igualdad formal, en la práctica, las mujeres por ser mujeres no compiten en igualdad de condiciones. En las últimas décadas, los países de América Latina han conseguido materializar en reformas políticas diversos esfuerzos institucionales para subsanar esta deuda con las mujeres latinoamericanas. Las estrategias han estado focalizadas en impulsar lo que en la literatura comparada se ha denominado “política de la presencia” (Phillips, 1995), bajo el supuesto de que más mujeres en los procesos de toma de decisiones transformarían las dinámicas de exclusión de la región.

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. La autora agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

Los resultados de estos esfuerzos reformistas se han evidenciado en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales.² Según datos de la CEPAL (2022), el número de mujeres legisladoras a nivel nacional ha superado en términos medios los 33.6 puntos porcentuales en los países de América Latina y el Caribe. A diciembre de 2022, Cuba, México, Nicaragua y el Estado Plurinacional de Bolivia superaban el 50% de la representación de mujeres en sus poderes legislativos, mientras Costa Rica, Perú y Argentina superaban el 40%. Once países no alcanzaban el 20% de representación de mujeres, siendo Haití con un 2.5% el de menor presencia de mujeres en toda la región.

¿Qué fue lo que hicieron la mayoría de los países de América Latina para que se incrementara el número de mujeres electas en las instituciones democráticas? De algún modo se trató de llevar a la práctica la idea europea planteada por Lovenduski sobre la necesidad de feminizar la política, es decir, de impulsar un proceso a partir del cual “se da la inserción e integración de las mujeres, tanto en términos de números como de ideas” en los procesos políticos (Lovenduski, 2005: 12 y 13). Una explicación neoinstitucionalista feminista³ de ese cambio en el nivel de representación descriptiva de las mujeres en la mayoría de los países (a excepción de Cuba, Nicaragua hasta 2012 y Guatemala) tiene que ver con la creación y fortalecimiento de un conjunto de reglas formales, que pueden ser definidas como el “régimen electoral de género” (Freidenberg, 2020a), caracterizado por la aprobación en los marcos normativos de mecanismos de acción afirmativa (cuotas)⁴ y/o de la incorporación constitucional del principio de paridad de género en el

² La representación descriptiva es una de las dimensiones de la representación política, y se mide por el número de personas de un grupo dentro de un espacio, organización o institución (Pitkin, 1967: 8). La diferencia entre representación descriptiva y sustantiva es importante. La primera se logra cuando los miembros de un grupo son electos. La segunda, cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública, hayan o no sido electos los miembros del mismo.

³ Sobre el enfoque del neoinstitucionalismo feminista que se emplea en este análisis, véase Mackay, Kenny y Chappel (2010).

⁴ Las cuotas de género son reglas institucionales que provocan diferentes estructuras de oportunidad para la elección de las mujeres en cargos de representación política (Dahlerup y Freidenvall, 2005). Estas herramientas son acciones afirmativas temporales que buscan superar los obstáculos que impiden ingresar a las mujeres en las instituciones del mismo modo que sus pares masculinos (Archenti y Tula, 2017; Caminotti, 2016). Las mismas pueden ser voluntarias o legales: en el primer caso, los partidos asumen el compromiso de seleccionar mujeres y lo plasman en sus estatutos, sin que exista un mandato legal (Caminotti, 2016), mientras que el segundo (ley de cuota) se exige la nominación de candidatas mujeres por medio de una norma que obliga a todos los partidos políticos a cumplir con esas exigencias.

registro de candidaturas, que obligan a los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas a cargos de representación popular.⁵

El conjunto de ideas que sostienen esos cambios institucionales parten de la premisa de que las reglas formales moldean las decisiones y los comportamientos políticos (Norris, 2004); tienen capacidad para atender las desigualdades estructurales que viven las sociedades (Saba, 2016) y funcionan como vías rápidas (*fast track*) (Dahlerup y Freidenvall, 2005) para mejorar los niveles de representación política de los grupos subrepresentados (Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016). La hipótesis más corroborada sostiene que cuanto más fuerte sea el régimen electoral de género (cuanto más se exija a los partidos sobre cómo deben registrar sus candidaturas), mayor será el número de mujeres electas para los cargos de representación popular (Freidenberg, 2020a; Schwindt Bayer, 2018; Piscopo, 2015; Jones *et al.*, 2012).

El objetivo de este capítulo es evaluar los atributos del régimen electoral de género que se han empleado para el registro de candidaturas a cargos de representación popular a nivel nacional en 17 países latinoamericanos entre 1990 y 2021. La evaluación se realiza a partir de la aplicación del Índice de Fortalecimiento del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Caminotti y Freidenberg, 2016), a cada una de las 45 reformas electorales realizadas desde que se aprobó el primer régimen de género en Argentina en 1991. La idea es comparar las reglas formales en función de sus niveles de fortaleza y, a partir de allí, identificar cuáles son las reformas posibles que podrían recomendarse para fortalecer los diseños institucionales de los países que aún no consiguen la representación igualitaria.

El material empírico de esta investigación ha sido construido para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, a partir de la revisión de las Constituciones, las leyes y los reglamentos que intervienen en la configuración de los regímenes electorales de género. Esta evaluación ha permitido evidenciar la relevancia del régimen electoral de género sobre la representación política de las mujeres; identificar las diferencias de los diseños de dichas reglas en un mismo país a través del tiempo, y también entre diferentes países aun cuando tienen reglas similares. Este ejercicio comparado enseña que esas reglas, junto a sistemas electorales amigables al

⁵ La paridad de género hace referencia al principio definitivo (no temporal) que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa; supone la traducción política del principio de igualdad sustantiva, y trata de garantizar el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas (Bareiro y Soto, 2015).

género y el compromiso activo de actores críticos respecto a monitorear y controlar que se implementen esas normas, 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 el nivel de representación política de las mujeres en las instituciones democráticas.

II. DE LAS CUOTAS A LA PARIDAD: LAS OLAS DE REFORMAS INCLUYENTES EN AMÉRICA LATINA

Aun cuando no todos los países han vivido las mismas reformas ni en el mismo momento ni en el mismo sentido, y si bien éste no ha sido un camino lineal, resulta posible establecer una serie de patrones de cambio legal en los países de América Latina desde 1991 (Freidenberg, 2020a): 1) la primera ola tuvo que ver con la lucha por introducir algún tipo de mecanismo de acción afirmativa (cuotas) en el registro de candidaturas a cargos de elección popular a nivel legislativo nacional; 2) la segunda ola buscó, en aquellos que ya habían aprobado algún tipo de exigencia, su reforzamiento a partir de la introducción de sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape; 3) la tercera ola se caracterizó por la aprobación de la paridad de género como un principio constitucional y/o legal, como una manera de alcanzar la igualdad sustantiva y la democracia paritaria y, finalmente, 4) la cuarta ola ha estado caracterizada por la aprobación de medidas de acción afirmativa que refuerzan las disposiciones paritarias ya aprobadas, y que, de alguna manera, complementan y corrigen las debilidades que se generan de implementar la paridad de género.

Las reformas en materia de acciones afirmativas se iniciaron en 1991 con la aprobación de la “Ley de Cupos” de Argentina (Archenti y Tula, 2017), convirtiéndolo en un caso pionero, y mucho antes que la IV Conferencia Mundial de la Mujer que se celebró en Beijing en 1995, que tenía como objetivo desarrollar políticas que favorecieran la representación femenina en las instituciones políticas. Esta primera ola consistió en establecer un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas para los cargos de representación popular o de establecer un porcentaje del otro género en las candidaturas (sin especificar cuál género). Esta tarea, que parece sencilla, no lo fue para nada, debido a las fuertes resistencias que las dirigencias partidistas y políticas ejercieron para rechazar exigir a los partidos, incorporar mujeres a las candidaturas (muchas veces bajo la falsa excusa de la meritocracia) (Roza *et al.*, 2010).

Los países comenzaron a aprobar porcentajes mínimos de exigencia por género, que fueron del 20% (Ecuador 1997), 25% (República Dominicana 1997; Perú 1997) al 30% (Argentina 1991; Bolivia 1997; Brasil 1997; Pana-

má 1997; Ecuador 2000; Honduras 2000).⁶ La falta de consenso entre las elites llevó a que México (1996) sólo hiciera meras recomendaciones a los partidos, y hubo que esperar a 2002 para que se aprobara una cuota obligatoria del 30% de los partidos políticos. De este modo, entre 1991 y 2002, doce países introdujeron la exigencia de cuota como una medida obligatoria a los partidos en la legislación electoral para los cargos de elección nacional. A partir de esta experiencia, diversos países cedieron a la presión de los movimientos de mujeres y a los impulsos de la cooperación internacional y fueron incorporando este mecanismo de acción afirmativa en sus legislaciones, experimentando una especie de efecto contagio (Caminotti, 2016; Franceschet *et al.*, 2012).

La segunda ola buscó fortalecer el régimen electoral de género, ya que los partidos continuaban resistiéndose a las disposiciones que indicaba la ley o existían lagunas normativas que facilitaban las simulaciones y la manipulación de las reglas formales. Muchas de esas infracciones fueron atendidas por la justicia electoral, que desde sus sentencias fue cubriendo las deficiencias normativas que presentaban los regímenes electorales de género (Freidenberg y Gilas, 2020; Sobrado González, 2016). En la práctica, los partidos buscaban evitar, a través de diversas estrategias, cumplir con lo que decía la ley. Por ejemplo, colocaban al menos un 30% de mujeres en las candidaturas, ya que los dirigentes solían ver ese porcentaje como un techo (y no como un piso) (Archenti y Tula, 2017) y ubicaban a las mujeres en la parte baja de la lista, como si fueran “candidaturas simbólicas” (Caminotti, 2016) para evitar que fueran electas. Otra práctica de los partidos era colocar a las mujeres como suplentes u obligar a las candidatas titulares a renunciar en favor de sus suplentes hombres una vez pasada la elección, si es que habían resultado ganadoras (México).⁷

⁶ En esa primera ola, Paraguay en 2000 aprobó una cuota del 20% sólo para las elecciones internas mientras que Costa Rica introdujo directamente la exigencia del 40% de las candidaturas a los cargos legislativos en 1996. Otros, como Ecuador, incorporaron una cuota progresiva, es decir, la cuota partía de un 20% (1997), y en cada proceso electoral fue aumentando un 5% el porcentaje de exigencia de la cuota hasta llegar a la paridad de género.

⁷ En México, el tema de los candados tuvo mucha relevancia. Aun cuando la norma señalaba la inclusión de las cuotas, también permitía excepciones para no cumplirlas. En 2013, el TEPJF ordenó la inaplicación de los “candados” previstos en los marcos regulatorios de algunas entidades federativas donde el método de selección de candidaturas constituía un criterio legal para evadir el cumplimiento de las acciones afirmativas. Por ejemplo, las sentencias SG-JRC-11/2013 y SG-JDC-48/2013 que emitió la Sala Regional Guadalajara, ya que en ambos casos obligó a los partidos al cumplimiento de las acciones afirmativas contempladas en sus leyes electorales (cuota 60/40 y paridad estricta respectivamente), en concordancia con el criterio contemplado en la sentencia emitida por la Sala Superior (JD-12624/2011) durante el proceso electoral 2011-2012: todos los métodos de selección de candidaturas con-

Las reformas incrementaron el porcentaje de cuota exigido del 30 al 40% (México 2011; Honduras 2012), reforzando el mandato de posición (Honduras 2004; Costa Rica 2009; Ecuador 2009; Bolivia 2010; México 2011), exigiendo el cumplimiento de sanciones por no respetar la cuota o fortaleciendo los criterios para su cumplimiento (Honduras 2004; Brasil 2009; México 2011), eliminando válvulas de escape por su incumplimiento, como el hecho de que se pudiera argumentar que se habían realizado procesos de selección de candidaturas competitivas como una manera de evitar el cumplimiento de la cuota (México 2011) o introduciendo la exigencia de la fórmula completa en candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (México 2011) (Alanís Figueroa, 2017).

La aplicación de las reglas tuvo diversos efectos en países con porcentajes de cuota similares (Freidenberg, 2020a). Por ejemplo, Argentina, República Dominicana o Panamá tenían los mismos porcentajes de cuota exigidos para integrar las candidaturas (30%), pero la cantidad de mujeres electas en el Legislativo era muy distinta entre sí. Esto evidenciaba que el tipo de estructura de voto: listas cerradas y bloqueadas (Argentina; México para distritos de RP) eran mejores aliadas para las candidaturas de mujeres que el voto preferencial (República Dominicana, Perú, Ecuador o Panamá). En algunos países, además, las sanciones continuaban siendo débiles o inexistentes, lo cual hacía que las dirigencias pudieran no cumplir con lo que exigía la norma para el registro de candidaturas o, existiendo la norma, las autoridades electorales no sancionaban de manera estricta a las dirigencias (Freidenberg, 2020b; Freidenberg *et al.*, 2017).

Un tercer momento de las reformas orientadas a favorecer la igualdad de género se inicia en 2009, cuando comienzan a realizarse acciones para introducir la paridad en el modo en que los partidos registraban candidaturas (Llanos y Martínez, 2016; Bareiro y Soto, 2015; Gilas, 2014). Los caminos hacia la paridad fueron diversos: ya sea como un cambio progresivo o como una medida excepcional. Costa Rica (2009), Ecuador (2008), Bolivia (2009/2010), Nicaragua (2012), México (2014), Honduras (2016), Argentina (2017), Perú (2019, 2020) y Colombia (2020)⁸ han aprobado la “paridad vertical” en las candidaturas para los distritos plurinominales (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Colombia a partir de

tenidos en los estatutos de los partidos son democráticos y constitucionales, por lo que no es justificable exentarlos del cumplimiento de la cuota de género (Freidenberg y Gilas, 2020).

⁸ En Colombia se buscó aprobar la paridad de género sin alternancia para las listas legislativas de los departamentos que eligen cinco o más cargos, pero fue rechazada por la Corte Constitucional.

distritos de más de cinco); la “paridad horizontal” para distritos uninominales nacionales y locales (México) o sólo para los uninominales locales (Costa Rica) y la “paridad transversal” que supone que los encabezamientos de las listas también sean paritarios (Bolivia, México 2017, Ecuador 2020).

A pesar de haber aprobado la paridad de género en la ley, e incluso en las Constituciones (como en México o Ecuador), algunos países continúan con válvulas de escape (posibilidades legales para no cumplir con la paridad) como los que exigen paridad en los procesos de selección de candidaturas, pero no en la elección general (Panamá u Honduras 2012/2017);⁹ algunos países continúan rechazando la idea de aprobar la paridad o de aprobar cualquier tipo de medida de acción afirmativa bajo argumentos de equidad o meritocracia (Guatemala), e incluso algunos aceptan aprobar medidas, pero siguen defendiendo reglas débiles o con porcentaje de menor exigencia (como la cuota del 40% en República Dominicana 2018), cuando ya los demás países están en la ola paritaria y la cooperación internacional, las evaluaciones técnicas y la academia concuerdan en la necesidad de ya aprobar sistemas paritarios (50/50). También, en algunos países, a pesar de haber aprobado la paridad, los partidos continúan manifestando sus resistencias de cumplir con ellas en todos los niveles institucionales en los que se eligen cargos de representación popular (como ha ocurrido con relación a las gubernaturas en México en 2020).

La cuarta ola se inicia aproximadamente en 2017, con la aprobación de una serie de medidas de acción afirmativa que buscan reforzar la implementación de la paridad de género en el registro de candidaturas. Por ejemplo, esto ocurrió cuando se incluyó la exigencia de que las listas plurinominales legislativas (por ejemplo, al Senado o al Congreso de Diputados) sean encabezadas por diversos géneros de manera paritaria (México 2017; Ecuador 2020); cuando se exige la representación paritaria en distritos uninominales con un porcentaje de población indígena significativo (México 2017) o cuando se promueve la paridad más allá del registro de las candidaturas buscando generar condiciones de participación igualitaria en cargos de designación (como ocurrió con la paridad en todo) (México 2019). Estas medidas de acción afirmativa buscan reforzar el marco normativo donde ya existe la exigencia de las candidaturas paritarias para evitar simulaciones o malas prácticas que los partidos políticos siguen impulsando a pesar de lo que exige la ley.

⁹ En Honduras, la reforma orientada a exigir la paridad en 2012 —que debía ponerse en práctica en 2016— está filtrada por un “triple candado institucional” que funciona como válvula de escape para las dirigencias: la norma puede no cumplirse si se hacen elecciones internas; las mujeres pueden ser ubicadas desde la posición 3 en la lista de candidaturas y al ser presentadas como candidatas suplentes se considera que con ello se cumple la paridad.

III. LOS REGÍMENES ELECTORALES DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Los regímenes electorales de género no son (ni han sido) uniformes ni estáticos. Diseños diferentes han sido exitosos en la representación política de las mujeres (como Nicaragua antes de 2012,¹⁰ Cuba o Guatemala, que no han necesitado acciones afirmativas para que las mujeres accedieran a los cargos) y, por el contrario, reglas formales similares han tenido resultados diferentes a los que señala la norma, debido a la combinación de otros elementos institucionales formales (como el sistema electoral) o informales (como las malas prácticas de las dirigencias partidistas o arreglos por fuera de lo que señala la norma para tomar ventaja en la competencia electoral), limitando los efectos originales pensados por la regla formal y afectando la ampliación de los derechos políticos electorales de las mujeres (Freidenberg, 2020a; Došek *et al.*, 2017; Llanos y Martínez, 2016).

Estos regímenes electorales de género se pueden evaluar siguiendo la propuesta del Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género (IFREG) (Caminotti y Freidenberg, 2016), identificando los valores de éste en cinco propiedades que tienen el mismo valor, a partir del cual se construye una medida agregada, que permite comparar las observaciones de los cambios en las reglas electorales en los países. Las dimensiones que integran el IFREG son las siguientes:

- 1) El tamaño (esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre las candidaturas).
- 2) El mandato de posición (es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas).
- 3) Los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las medidas aprobadas (que pueden consistir en multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, entre otros).
- 4) El alcance de la cuota y/o de la paridad de género sobre la integración de las postulaciones (a saber, ésta se la aplica sólo a las candidaturas propietarias o también a las suplencias, lo que se denomina “fórmula completa”).
- 5) Las “válvulas de escape” a las cuotas y a la paridad de género (que consisten en la previsión de situaciones donde se autoriza a no apli-

¹⁰ Nicaragua es un caso muy interesante, ya que sin mecanismo de acción afirmativa y sin que se aprobara aún la paridad en las candidaturas, presenta uno de los niveles de representación femenina más altos de la región. A partir de 2012, se incorporó la paridad de género a través de la Ley 790/2012.

carlas, como, por ejemplo, cuando se realizan mecanismos de selección de candidaturas con democracia interna).

El análisis de las variaciones permite un conocimiento más preciso del escenario en el que compiten las mujeres. Un régimen electoral fuerte supone: *a)* un alto porcentaje de exigencia de candidaturas de mujeres (paridad o más); *b)* mandatos de posición claros respecto al sitio de la lista donde deben ubicarse los diferentes géneros (candidaturas efectivas); *c)* fórmulas completas (propietarias y suplentes) del mismo género; *d)* fuertes sanciones a quienes no cumplan con lo que sostiene la ley (incluyendo la pérdida de registro), y *e)* la ausencia de válvulas de escape que permitan no cumplir con lo que exige la norma (cualquier tipo de excepción que plantee la norma) (tabla I).

TABLA I. ÍNDICE DE FORTALEZA DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO (IFREG): DIMENSIONES, INDICADORES Y MEDICIÓN

| <i>Dimensiones e indicadores</i> | <i>Categorización</i> | <i>Medición</i> |
|--|--|-----------------|
| 1. Tamaño: porcentaje de las candidaturas que se deben asignar a mujeres. | Mínimo (hasta 30%). Intermedio (31 a 49%). Paritario (50%). | 0 0.5 1 |
| 2. Mandato de posición: reglas de emplazamiento de las candidatas. | Ausente. Débil: posibilidad de ubicar mujeres en últimos lugares y/o en distritos perdedores. Fuerte: requisito de incorporar mujeres en candidaturas “efectivas”. | 0 0.5 1 |
| 3. <i>Enforcement</i> : penalidad por incumplimiento de la cuota y/o paridad. | Ausente. Débil: mecanismos que penalizan al partido pero se le permite competir. Fuerte: partidos no pueden participar de la elección si no cumplen. | 0 0.5 1 |
| 4. Alcance: rango de candidaturas a las cuales se aplica la cuota y/o la paridad. | Restringido: candidaturas propietarias. Amplio: fórmula completa (las suplentes de una titular mujer, debe ser mujer). | 0 1 |
| 5. Válvula de escape: la normativa contempla excepciones al cumplimiento de la cuota y/o la paridad. | Presentes: hay situaciones donde es posible no aplicar la normativa y/o algunas candidaturas están exentas. Ausente: no hay excepciones. | 0 1 |

FUENTE: elaboración de Caminotti y Freidenberg (2016).

La aplicación del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) a las 45 reformas electorales realizadas en los 17 países evidencia las diferencias existentes en los diseños de las reglas formales entre 1990 y 2022 (#ObservatorioReformas, 1977-2022). En Ecuador 2008/2009, Costa Rica 2009, Bolivia 2009/2010, Nicaragua 2012, México 2014, Venezuela 2015, Argentina 2017 y Perú 2020, aun con sus diferencias entre ellos, se dan los regímenes electorales de género más fuertes de la región (Freidenberg, 2020a, con actualizaciones). En la mayoría de ellos las reglas cuentan con un porcentaje de exigencia paritaria (vertical y/o transversal), e incluso también exigen paridad horizontal cuando tienen distritos uninominales; con mandatos de posición explícitos (alternancia y secuencialidad), con fórmulas completas (calculando la paridad sobre titulares y suplentes e indicando que cualquier candidata titular mujer debería contar con suplente mujer), no tienen válvulas de escape y cuentan con sanciones fuertes por incumplimiento de las normas.

Algunos de ellos, además, cuentan con un sistema electoral amigable a la elección de mujeres (listas cerradas y bloqueadas, con representación proporcional y distritos medianos y grandes o sistemas segmentados o mixtos como en Bolivia y México) y una coalición de actores críticos muy activa que, desde la gobernanza electoral, la academia y/o desde la sociedad civil vigilan la implementación de la paridad. Los datos muestran que en al menos cinco de los casos con régimen electoral de género más fuerte, existe una mayor representación de mujeres en el Legislativo: México (50%), Bolivia (46.2%), Costa Rica (45.6%), Argentina (44.4%) y Ecuador (39.4%) (CEPAL, 2022). De ahí que de los 30,688 escaños por los que se ha competido a nivel legislativo nacional en 18 países de América Latina desde 1978, sólo 5,695 han sido ganados por mujeres frente a los 24,963 de los hombres legisladores (#ObservatorioReformas, 1977-2022).

A diferencia de éstos, los regímenes electorales de género más débiles, como México 1996, República Dominicana 1997 o Panamá 1997, en los que los arreglos institucionales solían ser permisivos, existían válvulas de escape para evadir las normas y las autoridades casi no ponían sanciones por el incumplimiento de la norma en el registro de las candidaturas. En la mayoría de esos sistemas débiles la representación política de las mujeres es muy baja, lo que evidencia la necesidad de pensar medidas que contribuyan a fortalecer el régimen electoral de género para incrementar la representación política de las mujeres (anexo).

La evaluación de los regímenes electorales de género evidencia una serie de malas prácticas, que limitan el acceso de las mujeres a los cargos de

representación popular: *a*) ubicar sólo a hombres en los encabezamientos de las listas (como se ha evidenciado en Argentina, Honduras, El Salvador, Ecuador o Perú); *b*) colocar a las mujeres fundamentalmente como suplentes (como ocurre en El Salvador, Honduras, Ecuador o República Dominicana); *c*) ubicar a las mujeres en distritos donde los partidos saben que históricamente no tienen oportunidad de ganar (como se ha registrado en México, Honduras, El Salvador, República Dominicana o Perú), y *d*) permitir que haya distritos donde no se registran candidatas mujeres (Brasil, Chile, Honduras, Panamá). Todo ello argumentando —una y otra vez— que “no hay mujeres capacitadas” para poder ubicar en las candidaturas, y que, además, “deberían competir sin la ayudita que les dé la cuota” (como ocurre en Honduras, Colombia, Panamá, Ecuador, México, República Dominicana).

Dos casos que destacan por ser *outliers* son Honduras y Panamá, dado que, aunque se ha aprobado la paridad en el registro de las candidaturas, ambos casos no consiguen los resultados que la ley espera. En Honduras, la evaluación del régimen electoral de género da cuenta de una multiplicidad de problemas relacionados con un “triple candado institucional” (Freidenberg, 2020a), caracterizado por: *a*) unas elecciones primarias que funcionan como una válvula de escape frente a las exigencias de la paridad de género; *b*) un mandato de posición que no respeta la alternancia en cremallera, y además las mujeres son ubicadas como suplentes (y no como titulares) y, finalmente, *c*) una estructura de voto del sistema electoral que no contribuye, dado que limita los resultados de la representación esperados con relación a las mujeres, porque el electorado suele preferir candidatos hombres para los cargos de representación popular. En el caso de Panamá, el hecho de que los partidos argumenten que “no hay mujeres”, documentado a través de una declaración de la secretaria de las mujeres de los partidos, ya es suficiente para no exigir la paridad; más allá de que el mecanismo de selección de candidaturas exime de este requisito y también funciona como una válvula de escape.

La fortaleza de los regímenes electorales se diluye muchas veces en el tipo de sistema electoral que se emplea. Los regímenes electorales de género pierden eficiencia cuando interactúan con sistemas electorales poco amigables, como los que tienen distritos pequeños, una estructura de voto preferencial o de listas abiertas (Perú, Brasil, Ecuador hasta 2020, Honduras, El Salvador o República Dominicana), e incluso cuando privilegian fórmulas de mayoría relativa más que las de carácter distributivo para la redistribución de los escaños.

IV. LAS REFORMAS INCLUSIVAS PENDIENTES

Los países de América Latina requieren crear e impulsar “estrategias integrales para la igualdad sustantiva” (Freidenberg, 2020a), lo que supone construir “nuevos pactos políticos” que permitan identificar los compromisos e impulsen una agenda efectiva en materia de derechos políticos, diálogo constructivo y la transversalización de género en las políticas y en las instituciones públicas. Estas estrategias y pactos podrían retomar los términos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), que da pistas respecto a cómo se debe continuar trabajando para reducir las desigualdades de género en los países de la región.

El gran debate público tiene que ir orientado a fortalecer los regímenes electorales de género de los países que aún enfrentan resistencias, tienen reglas débiles o válvulas de escape que permiten que no se cumpla con lo que exige la ley. La gran apuesta, en consonancia con las reformas comprometidas en la construcción de las democracias paritarias, debería ser exigir paridad tanto en el registro de candidaturas a los cargos de representación popular en distritos plurinominales (paridad vertical), entre distritos uninominales (paridad horizontal) y en los encabezamientos de las listas (paridad transversal), como en los procesos de selección de candidaturas al interior de los partidos y/o en la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo (gabinetes paritarios). La experiencia mexicana de la “Paridad en Todo” (2019) pone en la agenda la necesidad de pasar de exigir la paridad sólo en las candidaturas a colocarlas en todas las dimensiones de funcionamiento del Estado y en todos los niveles institucionales donde éste actúe.

La evaluación preliminar de las normas aprobadas entre 1991 y 2021 sugiere que las reformas deberían ir orientadas a fortalecer el régimen electoral de género en cada país: *a)* aprobar la paridad vertical (50%) en el registro de candidaturas a las elecciones generales para todos los cargos;¹¹ *b)* incorporar además la paridad transversal, exigiéndola en el encabezamiento de las listas;¹² *c)* introducir o fortalecer el mandato de posición para que sea en alternancia y secuencialidad;¹³ *d)* exigir fórmulas completas, con reglas claras respecto a las candidaturas titulares y suplentes,¹⁴ o *e)* establecer lo que en

¹¹ En Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

¹² En Argentina, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela.

¹³ En Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Perú, Brasil, República Dominicana, entre otros.

¹⁴ En Brasil, Honduras, El Salvador, Perú, Paraguay, Colombia, Guatemala, República Dominicana, entre otros.

México se ha denominado “principio de competitividad” (Gilas, 2014), para que la autoridad electoral pueda registrar cuáles son los distritos donde los partidos “siempre pierden”, y evitar que las mujeres sean ubicadas en ellos.¹⁵

Junto a estas reglas se debe fortalecer el sistema de sanciones para quienes no cumplen con lo que exige la norma (Brasil), así como eliminar cualquier tipo de válvulas de escape, como la que considera que realizar procesos de selección de candidaturas democráticos exime de aplicar la paridad o la cuota (Honduras y Panamá) o el hecho de que se permita justificar con una declaración formal de la secretaría de las mujeres de los partidos que “no hay mujeres” suficientes como para ubicarlas en las candidaturas y así evitar cumplir con las exigencias de la norma (Panamá).

Las reglas electorales inclusivas deberían ser exigidas para las elecciones generales (y no sólo para las precandidaturas para las primarias). En los países donde han aprobado la paridad de género en las elecciones internas o primarias (Honduras, Panamá), los resultados son muy diferentes de aquellos cuyas reglas se exigen en las elecciones generales. En línea con estas reformas deberían revisarse los sistemas electorales, ya que si bien los sistemas con lista cerrada y bloqueadas, con distritos medianos y grandes, elegidos por sistemas de representación proporcional son más favorables a la elección de las mujeres (Archenti y Tula, 2017; Jones *et al.*, 2012); recientes investigaciones están evidenciando que en algunas oportunidades el voto preferencial o de listas abiertas (aun cuando filtran la capacidad del régimen electoral de género para favorecer la representación política de las mujeres) permite que determinados liderazgos con reconocimiento previo y autonomía consigan “movilidad vertical” dentro de las listas (como ha ocurrido en Ecuador, Perú, Honduras, El Salvador o República Dominicana).

V. CONCLUSIONES

La presencia de las mujeres en las instituciones políticas contribuye a que se incorporen temas y perspectivas que repercuten en beneficio de toda la sociedad. La democracia paritaria permite que más mujeres accedan a los cargos, y cuando eso ocurre, se produce un impacto positivo en el tipo de políticas, temas y soluciones a los problemas de la comunidad. Si bien los esfuerzos de los últimos años han estado centrados en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones legislativas nacionales, más presencia de las mujeres no ha supuesto necesariamente que ellas cuenten con

¹⁵ En Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Brasil, Perú, Colombia, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, entre otros.

capacidad real para realizar los cambios que las democracias paritarias requieren ni tampoco que se hayan podido impulsar políticas que eliminen las barreras sobre el modo patriarcal y discriminatorio como se ejerce el poder (representación simbólica) y promuevan intereses y políticas para la democracia paritaria con igualdad sustantiva (representación sustantiva).

La agenda de trabajo político pendiente debe incorporar a la igualdad en la agenda temática, pero también en las prácticas cotidianas, en el espacio público y en el privado (García Beaudoux, 2017). Se trata de construir sociedades más igualitarias en las normas (igualdad formal), pero también la práctica (igualdad real). Los cambios que deben darse tienen que ver con la presencia, condición y participación femenina en el espacio público, así como en relación con el papel de los hombres en el espacio privado, sus tareas de cuidado y corresponsabilidad familiar. La búsqueda de soluciones para igualar las condiciones en las que las mujeres hacen política sigue siendo urgente, y para ello se requiere actores críticos que, desde múltiples espacios, colaboren en eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres. La democracia paritaria exige un cambio cultural que acompañe los cambios institucionales que se han realizado en las últimas décadas.

La presencia de las mujeres en diferentes espacios sociales y políticos contribuye a generar nuevos roles y prototipos de mujeres, distintos de los tradicionales. Esa presencia cuestiona formas, discursos, estilos de liderazgo y maneras de hacer las cosas. De ahí que la representación descriptiva deba ser complementada con esfuerzos por mejorar la representación simbólica y la sustantiva. Redistribuir de manera equilibrada el poder entre hombres y mujeres (tanto en lo público como en lo privado) ayuda a construir relaciones horizontales de igualdad y liderazgos libres de estereotipos y prejuicios, evita que las candidatas recurran a masculinizarse y supone generar espacios donde es posible ejercer el poder de una manera libre de violencias. De ahí la necesidad de continuar explorando las reformas necesarias y sus efectos sobre la representación descriptiva de las mujeres. Resulta necesario equilibrar la cancha y erradicar la idea (bastante generalizada) de que el poder sólo es cosa de hombres, y normalizar la presencia de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en las democracias latinoamericanas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, 2017, “Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women’s Political Rights in México in a Comparative Perspective”, en DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CA-

- MINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés, 2017, “Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America”, en DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- BAREIRO, Line y SOTO, Lilian, 2015, *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, Ciudad de México, ONU Mujeres.
- CAMINOTTI, Mariana, 2016, “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Organización Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CAMINOTTI, Mariana y FREIDENBERG, Flavia, 2016, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61 (228).
- CEPAL, 2022, “Poder Legislativo: porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional: cámara baja o única”, en *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe*, disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>.
- CEPAL, 2007, *Consenso de Quito*, disponible en: <https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/0/29450/DSC1-E-ConsensodeQuito-final.pdf>.
- DAHLERUP, Drude y FREIDENVALL, Lenna, 2005, “Quotas as a «Fast Track» to Equal Representation for Women”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7 (1).
- DOŠEK, Tomáš, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), 2017, *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- FRANCESCHET, Susan, KROOK, Mona Lenna y PISCOPO, Jennifer (eds.), 2012, *The Impact of Gender Quotas*, Nueva York, Oxford University Press.
- FREIDENBERG, Flavia y GILAS, Karolina, 2021, “Justicia electoral y representación política de las mujeres en México”, *Revista Estudios Políticos*, España, vol. 191, enero-marzo, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.05>.
- FREIDENBERG, Flavia, 2020, “Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Retrie-

- ved 24 Nov, disponible en: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1676>, y <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>.
- FREIDENBERG, Flavia, 2020, “Reformas electorales y representación política de las mujeres en Honduras (1980-2019)”, *Revista Estudios Políticos*, vol. 51.
- FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš (eds.), 2018, *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, 2017, *¿Quién teme el poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos*, Madrid, Grupo 5.
- GILAS, Karolina, 2014, *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación.
- JONES, Mark, ALLES, Santiago y TCHINTIAN, Carolina, 2012, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32 (2).
- LLANOS, Beatriz y MARTÍNEZ, Martha, 2016, “La paridad en América Latina: se hace camino al andar”, en LLANOS, Beatriz y MARTÍNEZ, Martha (eds.), *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua*, Washington, D. C., Comisión Interamericana de las Mujeres, Organización de los Estados Americanos.
- LOVENDUSKI, Joni, 2005, *Feminizing Politics*, Londres, Polity.
- MACKAY, Fiona, KENNY, Meryl y CHAPPELL, Louise, 2010, “New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?”, *International Political Science Review*, vol. 31 (5).
- NORRIS, Pippa, 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos-Secretaría para el Fortalecimiento Democrático, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/>.
- PHILLIPS, Anne, 1995, *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford Political Theory.
- PISCOPO, Jennifer M., 2015, “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 57 (3).
- PITKIN, Hanna, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley-Los Ángeles, University of California Press.

ROZA, Vivian, LLANOS, Beatriz y GARZÓN DE LA ROZA, Gisela, 2010, *Partidos políticos y paridad. La ecuación pendiente*, Estocolmo, IDEA International.

SABA, Roberto, 2016, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (ed.), 2018, *Gender and Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio, 2016, “El Tribunal Supremo de Elecciones: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad de género”, en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú-Organización de los Estados Americanos-Sociedad Argentina de Análisis Político-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

VII. ANEXO

EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LA CÁMARA BAJA ENTRE 1990 Y 2022, UBICADOS EN FUNCIÓN DE SU POSICIÓN EN EL IFREG (2021)

| <i>Representación legislativa 1990</i> % | <i>Primer diseño</i> | <i>IFREG</i> | <i>Último diseño</i> | <i>IFREG 2021</i> | <i>Representación legislativa 2022</i> % |
|---|------------------------|--------------|-------------------------|-------------------|---|
| 12 | México I (2002) | 1 | México IV (2014) | 5 | 50 |
| 9.2 | Bolivia I (1997) | 2.5 | Bolivia III (2010) | 5 | 46.2 |
| 10.5 | Costa Rica I (1996) | 3.5 | Costa Rica II (2009) | 5 | 45.6 |
| 6.3 | Argentina I (1991) | 4 | Argentina III (2017) | 5 | 44.4 |
| 4.5 | Ecuador I (1998) | 4 | Ecuador IV (2009) | 5 | 39.4 |
| 6.6 | Perú I (1997) | 2 | Perú IV (2020) | 5 | 37.7 |
| 14.8 | Nicaragua I (2010) | 2 | Nicaragua III (2014) | 4 | 50.6 |

| <i>Representación legislativa 1990 %</i> | <i>Primer diseño</i> | <i>IFREG</i> | <i>Último diseño</i> | <i>IFREG 2021</i> | <i>Representación legislativa 2022 %</i> |
|--|-------------------------------|--------------|---------------------------------|-------------------|--|
| 7.5 | República Dominicana I (1997) | 2 | República Dominicana III (2018) | 3.5 | 27.9 |
| 10 | Venezuela I (1998) | 1 | Venezuela (2015) | 3 | 22.2 |
| 6.1 | Uruguay I (2009) | 3 | Uruguay II (2017) | 3 | 22.2 |
| 10.2 | Honduras I (2000) | 0 | Honduras V (2020) | 3 | 21.1 |
| 4.5 | Colombia I (2011) | 2 | Colombia II (2021) | 3 | 18.8 |
| 11.7 | El Salvador I (2013) | 1.5 | — | — | 28.6 |
| 5.6 | Paraguay I (1996) | 1.5 | — | — | 16.3 |
| 5.3 | Brasil I (1997) | 1 | Brasil II (2009) | 1.5 | 15.2 |
| 7.5 | Panamá I (1997) | 0.5 | Panamá II (2012) | 1 | 22.5 |
| 7.5 | Chile I (2015) | 0.5 | — | — | 22.6 |
| 7 | Guatemala (1985) | 0 | — | — | 19.4 |

FUENTE: elaboración propia a partir de la aplicación del IFREG siguiendo la base de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022), CEPAL (2022) e INFOgob (2021) para la representación descriptiva de las mujeres en los poderes legislativos (cámara baja) de América Latina. El año considerado es el de la aprobación de las normas, aunque se implementen de manera posterior.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

LAS REFORMAS ORIENTADAS A LOS DERECHOS LGBTIQ+ EN AMÉRICA LATINA Y SUS MECANISMOS DE APROBACIÓN

Erica LÓPEZ SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El orden cívico público y la expulsión de lo diverso*. III. *Los derechos a la ciudadanía de las personas LGBTIQ+*. IV. *Planteamiento metodológico*. V. *Ciclo de reconocimiento de derechos LGBTIQ+ en América Latina*. VI. *Tipo de derecho mayormente aprobado e identidad sexual o de género beneficiada*. VII. *Instituciones que aprueban o reconocen los derechos LGBTIQ+*. VIII. *Composición ideológica de los congresos en América Latina cuando se han reconocido derechos LGBTIQ+ por el Poder Legislativo*. IX. *Derechos LGBTIQ+ reconocidos desde el Poder Ejecutivo en América Latina, en función de la ideología partidaria de la persona mandataria*. X. *Reflexiones finales*. XI. *Referencias bibliográficas*. XII. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN¹

La ola de democratización que impactó a América Latina a partir de la década de los ochenta tuvo a bien modificar las reglas del juego político, acabar

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora. Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. Texto elaborado para su discusión en el seminario internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020. La autora agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

con los autoritarismos, garantizar la decisión de las mayorías en las urnas, crear en algunos casos organismos electorales autónomos, alternancia partidaria, incertidumbre sobre quién podría ganar las elecciones, configurar nuevos marcos legales y, con ello, otras lógicas de legitimidad basadas en la legalidad. Posteriormente, este proceso de cambio político llevó a discusiones sobre la calidad de las democracias gestadas. En todas esas transformaciones y afianzamientos de las democracias la centralidad estaba puesta en mejorar los marcos legales, la ciudadanía y en su participación dentro de estos nuevos paradigmas; sin embargo, los sujetos políticos a los cuales se hacía referencia desde este modelo normativo de la democracia liberal seguían siendo concebidos como entes racionales sin cuerpo ni historicidad, con acento andrógino, alejados de las pasiones, de los afectos, de los deseos y de cualquier especificidad corpórea que los dotara de identidad. Las democracias nacientes de las últimas décadas del siglo XX seguían siendo predominantemente masculinas, cissexistas y heterosexuales.

Por algunas décadas posteriores a los procesos de democratización era habitual encontrar en la literatura y en los discursos políticos una referencia a la ciudadanía en masculino y aparentemente desgenerizada, asexual y con improntas corporales occidentales. No fue sino hasta el siglo XXI cuando los diferentes movimientos sociales emprendidos por las feministas a lo largo de la historia surtieron efecto y empezaron a fracturar de forma más precisa el marco legal democrático patriarcal instaurado a finales del siglo XX, y fue así como la perspectiva de género empezó a tener presencia en las formas de hacer política y en los estudios de la ciencia política, concretamente en los análisis de las democracias, sus ingenierías institucionales, prácticas legislativas, partidos políticos y en la condición ciudadana de las mujeres y de otros sujetos vinculadas a ellas. El trabajo de las teóricas y activistas feministas que cuestionaron el orden cívico público implementado por la democracia apuntaló también, desde la década de los setenta, la lucha de espacios dentro de los modelos democráticos de las poblaciones de las diversidades sexuales y de género (Young, 1998). Las demandas de liberación sexual asociadas con la libertad política en los años setenta realizadas por las corporalidades disidentes de la heteronorma y la cisonorma cobrarían una segunda fuerza con el auge de la gramática de los derechos humanos.²

² Principios de Yogyakarta; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres; Declaración Universal de los Derechos Sexuales del Congreso Mundial de Sexología.

Hacia la última década del pasado siglo, los derechos humanos se convirtieron en un indicador de la calidad de las democracias,³ al tiempo que las media las legitimaba, y ese fue el resquicio legal que el orden global permitiría para que los grupos históricamente marginados buscaran condiciones dignas de habitar dentro de las democracias. Esta nueva legalidad, que colocaba un rostro humano a la globalización y a las democracias, se convirtió en una zona de refugio tanto para las mujeres como para los pueblos originarios y las personas de la diversidad sexual y de género, entre otras poblaciones. Las democracias que aspiran a altos estándares de calidad y a gozar de una legitimidad internacional no pueden dejar de atender las demandas de los grupos que se arropan en los derechos humanos, pues estos últimos se implementaron como un discurso de verdad libre de ideologías con capacidad de acción supranacional.

En este nuevo contexto, los colectivos y organizaciones LGBTIQ+ encontraron un marco legal de carácter internacional desde donde enunciar sus demandas. Pero también la clase política modificó sus discursos en consonancia con las nuevas exigencias de la gramática de los derechos humanos que enarbolan a las democracias, a veces de manera genuina, otras desde el pragmatismo de la clientela electoral, lo que empezó a desquebrajar el paradigma de la ciudadanía normativa de la democracia liberal, y con ello a producirse modificaciones en la construcción de los derechos ciudadanos. Bajo este contexto, surgen las preguntas ¿qué países de América Latina han aprobado derechos LGBTIQ+ a nivel nacional? ¿a partir de cuándo y cuál ha sido el mecanismo de aprobación que han empleado?, así como saber si existen asociaciones directas entre la ideología partidaria mayoritaria dentro de los congresos y la aprobación de derechos LGBTIQ+. Atender estas interrogantes lleva a establecer una radiografía de los derechos que los países latinoamericanos han reconocido para las personas de las diversidades sexuales y de género, pero también permite saber la forma como se van modificando los marcos legales de las democracias para incluir a estas poblaciones que no gozan a plenitud de la condición ciudadana.

Las preguntas fueron respondidas a partir de la construcción de una base de datos que permitió conocer cuándo inició el ciclo de reconocimiento de derechos LGBTIQ+ en la región, los países pioneros en dicho reconocimiento, las naciones que dieron continuidad a esta dinámica de expansión

³ Índice de democracia, elaborado por la Unidad de Inteligencia de The Economist; Freedom in the World elaborado por Freedom House; los índices del estado global de la democracia fueron elaborados por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

de derechos ciudadanos, bajo qué períodos presidenciales, los tipos de derechos que se reconocieron, las entidades sexuales y de género beneficiadas, los mecanismos de aprobación por las cuales se dio el reconocimiento y la composición ideológica de los Congresos.

Este trabajo se encuentra articulado en diez apartados. La introducción está seguida de una breve discusión teórica sobre la tensión que existe entre la esfera pública y la diversidad encarnada en los sujetos ciudadanos; posteriormente se discuten los derechos ciudadanos de las personas LGBTIQ+, para dar paso al planteamiento metodológico que siguió la investigación. Tras este panorama teórico-metodológico se presenta el ciclo de reconocimiento de derechos para las personas de las diversidades sexuales y de género en América Latina, para continuar con una mirada más analítica de la base de datos construida: tipo de derecho mayormente aprobado e identidad sexual o de género beneficiada; instituciones que aprueban o reconocen los derechos LGBTIQ+; composición ideológica de los Congresos en América Latina cuando se han reconocido derechos LGBTIQ+ por el Poder Legislativo; derechos LGBTIQ+ reconocidos desde el Poder Ejecutivo en América Latina en función de la ideología partidaria de la persona mandataria, y por último las reflexiones finales.

II. EL ORDEN CÍVICO PÚBLICO Y LA EXPULSIÓN DE LO DIVERSO

El paradigma de la democracia liberal creó un espacio simbólico de existencia de lo político: fue el orden cívico público, el cual fue separado de la vida privada. En ese orden impera la razón moral, requisito necesario para alcanzar la imparcialidad con la que se debiera administrar la vida pública; de este modo, el sujeto político al que se apela es al de un sujeto racional, alejado de las pasiones y los deseos; tal será la condición básica del acceso a la ciudadanía. El yo ontológico de las personas ciudadanas no estará comprometido con ningún fin particular; se les despoja de su historia, de su pertenencia a una comunidad y de su propio cuerpo (Sandel citado en Young, 1998: 448), para ser envueltas en un empaque neutro, al menos para estar en el espacio público y conseguir de esta manera la eliminación de la alteridad, de lo diferente, de lo que amenaza por ser distinto y vincularse con la experiencia sensual, emocional y el deseo que atan a lo concreto de las cosas (Young, 1998: 450).

El espacio de la vida privada quedó relegado como un sitio para vivir lo irracional que son las pasiones, los deseos, los afectos, todo aquello que empeña y atenta contra la imparcialidad, será en lo privado donde se otor-

ga espacio para lo vergonzoso. No obstante, la vida privada siguió estando bajo la tutela del orden cívico público, si bien en la intimidad las personas podían vivir conforme sus deseos, el Estado configuró, mediante la legalidad, estilos de vida validados, y con ello normó gustos, deseos, placeres y todo aquello que se ha dicho es irracional. Legalmente reconoció sólo a la familia monogámica heterosexual; en sus normativas únicamente están contempladas las corporalidades binarias (hombre-mujer), que encuentran su certeza y reconocimiento legal en los genitales, y no da opción a vivir otras formas posibles de lo femenino y lo masculino fuera del pene y la vulva, y mucho menos la posibilidad de reconocimiento de personas con órganos intersexuales y géneros no binarios. Así, el orden legal de los cuerpos y, en consecuencia, de la ciudadanía misma, se fincó bajo normativas que se fundamentan en el reconocimiento del “sexo verdadero”, y a partir de esa ínfima concepción racional de los cuerpos estableció una serie de derechos que ordenan la vida de las personas, colocándolas como inteligibles o ininteligibles para el Estado.

En estas matrices de inteligibilidad las corporalidades de las diversidades sexuales y de género no tienen un lugar social ni político; fueron arrojadas a condiciones de vida indigna, es decir, a la invisibilización, ya sea porque en el espacio público tienen que negociar con su orientación sexual, identidad o expresión de género para parecerse a lo que el Estado les ha impuesto que sean, y así poder ser personas sujetas de derecho, o bien, al no querer negociar con esas imposiciones habitan en los bordes de lo vivible, quedando en lo abyecto de la legalidad. La condición ciudadana tiene términos y condiciones, y cuando no se cumplen, tampoco pueden formar parte del *demos*. La distinción entre lo público y lo privado tiene de fondo una voluntad de homogeneidad, que hace necesaria la exclusión de muchas personas y grupos, particularmente las mujeres y los grupos marcados por su impronta racial, de funcionalidad corporal diversa y sexual, que son identificados culturalmente con el cuerpo, lo salvaje, lo irracional, lo discapacitado, por lo que hay una tensión entre el constructo de ciudadanía y la materialidad corpórea, siendo ambas entidades irreconciliables.

Lo privado está creado para excluir de lo público los aspectos afectivos, corporales y personales de la vida humana. Las sociedades democráticas han obligado a la privacidad de determinados aspectos de las personas, como lo es la homosexualidad, el lesbianismo, lo trans, y todas aquellas formas que irrumpen con la hetero y cisnorma impuestas. Lo que es público es la heterosexualidad, el cissexismo y las expresiones de género en correspondencia con los estereotipos tradicionales de ser hombre o mujer. El hecho

de que esto pueda ser público implica que hay un reconocimiento político y una legitimidad hacia los sujetos ciudadanos que cumplen con esos imperativos, es decir, una matriz de inteligibilidad cobija a estas corporalidades. En este sentido, la condición ciudadana está vinculada al disciplinamiento del cuerpo, para marcar comportamientos, estilos de vida, deseos y afectos que orienten la racionalidad moral que requiere el orden cívico público de la democracia liberal. El modelo de la ciudadanía normativa ha constituido sutilmente corporalidades hegemónicas, las cuales han gozado de la condición ciudadana a plenitud, no así sus contrapartes disruptivas, a quienes se les sitúa en rangos menores del estatus ciudadano, que los lleva a tener derechos incompletos, menos derechos, o incluso estar en los márgenes de la ilegalidad o la inexistencia, colocándoles en la invisibilidad, donde sus existencias sociales y materiales se ven amenazadas de manera cotidiana.

III. LOS DERECHOS A LA CIUDADANÍA DE LAS PERSONAS LGBTQ+

La teoría democrática generó dos grandes pilares que le dan soporte: el orden cívico público y la ciudadanía;⁴ el primero es el escenario de lo político y el segundo, sus actores principales. En este entendido, un ciudadano, una ciudadana, es alguien que pertenece plenamente a su comunidad, que goza de derechos y tiene deberes y toma parte activa de algún modo en la vida pública; la idea de ciudadanía remite a sujetos de derechos. Marshall y Bottomore (1998: 22-23) identifican tres tipos de derechos: 1) civiles, que son los derechos necesarios para la libertad individual como la libertad personal, de pensamiento y expresión, propiedad, entre otros; 2) los políticos, es decir, el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de la autoridad política, o como elector de sus miembros, y 3) los sociales, que abarcan desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes de la sociedad. La garantía al disfrute de estos derechos es lo que realmente hace que alguien pueda considerarse un miembro pleno de la sociedad. No obstante, existen diversos grupos marginados históricamente que no gozan de la garantía am-

⁴ La ciudadanía “se refiere a una determinada forma de presencia y de relación de los individuos con la sociedad... El ciudadano tiene una posición pública en su sociedad distinta a la de los extranjeros, y de la de otros nativos o residentes (los esclavos, por ejemplo)” (Peña, 2003: 216).

plia de estos derechos, como lo son las personas de las diversidades sexuales y de género.

Considerando los tres elementos constitutivos que plantea Marshall para el modelo de ciudadanía, muchos de los derechos ciudadanos para las corporalidades LGBTIQ+ se convierten en privilegios inalcanzables, que les arrojan al borde de la de democracia y, en consecuencia, en rangos menores de la condición política que reconoce esta forma de gobierno altamente legítimada, lo que significa que estas personas están desdibujadas en el espacio público, habitando rangos menores del estatus ciudadano. Frente al determinismo de la idea de la ciudadanía descorporizada y la abstracción de la igualdad, se carece de marcos inteligibles para comprender las situaciones de discriminación y violencia que viven gays, lesbianas, bisexuales, personas trans, no binarias e intersexuales de manera cotidiana.

Estas corporalidades son ciudadanías de tercera o cuarta clase, por no responder al disciplinamiento corporal y sexual validado; son excluidas, y en ese momento pierden el acceso a los derechos que les hace estar dignamente en el espacio público. Por ejemplo, sus relaciones amorosas no pueden ser reconocidas legalmente y, en consecuencia, están condenadas a no gozar de los derechos que se derivan del contrato matrimonial heterosexual; no pueden adoptar hijas, hijos; a las personas que no se identifican con el sexo asignado al momento de nacer y transitan hacia otra identidad de género, legalmente se les niega esa transición, bajo el imperativo del “sexo verdadero”, hacia su propio autorreconocimiento, y con ello se les borra de la vida pública, negándoles empleo, educación, vivienda, acceso a la salud, votar, ocupar un cargo de elección popular, entre otras muchas cosas; los padres y madres de las personas intersexuales son presionados por las y los médicos para definir el sexo de sus hijos o hijas, pues de lo contrario no tendrán cabida legal en un sistema binario, que sólo lee cuerpos de hombres y de mujeres verdaderos.

Estas situaciones de precariedad cívica, política y social han llevado a las poblaciones de las diversidades sexuales y de género a que emprendan una lucha por su ciudadanía plena y digna; denunciando siempre que lo personal es político, estas demandas que han trastocado a la democracia le han fracturado sus estructuras patriarcales, binarias, heterosexuales y cissexistas en las cuales se resguarda. El auge de la gramática de los derechos humanos, los cuales han adoptado las tres dimensiones de la ciudadanía para su defensa irrestricta, ha sido un aliento de vitalidad en las luchas de estas corporalidades disruptivas. Al colocarse estos derechos como imperativos supranacionales de las democracias para que alcancen éstas su legitimidad, las personas

LGBTIQ+, como lo han hecho otras poblaciones, se han refugiado en esta gramática para obligar a los Estados desde su propia sintaxis a abrirles espacios de inclusión donde puedan ir transformando sus condiciones de vida. El despegue de reconocimiento de derechos en América Latina que se va a empezar a observar desde 2002 obedece en gran medida al *boom* de los derechos humanos y los usos que los colectivos y organizaciones LGBTIQ+ han hecho de estos a través del litigio estratégico, de acercamientos con congresistas, de presionar a las y los representantes de los poderes ejecutivos.

Tras la discusión planteada, y para fines de este trabajo, se va a entender los derechos LGBTIQ+ como la reparación histórica que los Estados deben realizar hacia las poblaciones de las diversidades sexuales y de género generando un conjunto de normas que les dote a éstas de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, autonomía, inclusión y justicia para convivir con dignidad dentro de sus propias sociedades, tener el reconocimiento de las instituciones, gozar de la condición humana y de la plenitud de los derechos ciudadanos que imperan en las democracias.

IV. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

La identificación de derechos LGBTIQ+ que se hace en los países de América Latina son a nivel nacional; bajo este eje, se realizó una primera búsqueda en Internet, que consistió en realizar pesquisas a través de palabras claves, en periódicos electrónicos, páginas de colectivos y organizaciones LGBTIQ+ y en artículos científicos sobre el reconocimiento de derechos. Una vez registrados los derechos, se rastreó el año de aprobación, lo que permitió ubicar de las aprobaciones dentro de un periodo presidencial en específico. Posteriormente, se complejizó más el dato: *a)* establecer a qué identidad de las diversidades sexuales y de género beneficiaba ese derecho; *b)* conocer si son derechos que derivan de otros, como sucede con el matrimonio; *c)* saber si el derecho tiene acotaciones específicas. Posteriormente, se buscó el mecanismo de aprobación y se identificaron los siguientes: congresos y asambleas, tribunales y cortes supremas, decreto presidencial, ministerios y consejos, políticas públicas, protocolos y acuerdos internacionales.

Estos siete mecanismos fueron organizados en función de los tres poderes federales donde recaen sus competencias, por lo que se optó por el indicador de: institución que lo aprueba, siendo estos el Poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial. En el caso de los derechos aprobados por el Legislativo, se documentó la composición ideológica de las cámaras y la manera como fue votado; se hizo la ubicación ideológica de las personas mandatarias y, en

cuanto al Poder Judicial, se rastreó el proceso del fallo o la sentencia. La operacionalización de la ideología de los congresos se hizo a partir de las páginas web de los partidos políticos y su propia enunciación ideológica; asimismo, de las personas mandatarias se buscó en sus perfiles web personales y en las páginas oficiales de las presidencias de cada nación. En cuanto al rastreo de fallos y sentencias, esto fue posible a partir de las notas periodísticas que daban indicios al respecto para posteriormente ser corroborados en los diarios oficiales de los países.

Los datos recabados hicieron posible construir una base de datos con trece países que desde 2002 hasta enero de 2021 han reconocido un total de 64 derechos (21 derechos diferentes). Al no existir un trabajo similar al respecto, este primer análisis está basado en una estadística descriptiva, que ayuda a tener una radiografía general de esta situación en la región. A continuación, se presenta una tabla resumida de la base de datos elaborada, y en los anexos se encuentra de manera completa.

TABLA I. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS LGBTQ+ EN AMÉRICA LATINA (2002 A ENERO DE 2021)

| <i>País</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> |
|-------------|--|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|
| Argentina | Judicial | 2002 | Adopción | Nacional | LGB |
| Argentina | Legislativo | 2010 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB |
| Argentina | Legislativo | 2010 | Heredar a la pareja una vez que ésta fallece | Nacional | LGB |
| Argentina | Legislativo | 2012 | Identidad de género | Nacional | T |
| Argentina | Ejecutivo | 2012 | Ejercicio del voto (para personas trans) | Nacional | T |
| Argentina | Ejecutivo | 2012 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Argentina | Legislativo | 2012 | Educación | Nacional | LGBTIQ+ |
| Argentina | Legislativo | 2013 | Familia (reproducción asistida) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Argentina | Judicial | 2015 | Intimidad (acotado al espacio laboral) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Argentina | Ejecutivo | 2015 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB |

| <i>País</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> |
|-------------|--|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|
| Argentina | Legislativo | 2020 | Interrupción del embarazo: aborto | Nacional | LGBTIQ+ |
| Bolivia | Legislativo | 2016 | Identidad de género | Nacional | T |
| Bolivia | Judicial | 2017 | Unión civil | Nacional | T |
| Brasil | Ejecutivo | 2006 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Brasil | Judicial | 2010 | Adopción | Nacional | LGB |
| Brasil | Judicial | 2011 | Unión estable | Nacional | LGB |
| Brasil | Judicial | 2011 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB |
| Brasil | Judicial | 2011 | Heredar a la pareja una vez que ésta fallece | Nacional | LGB |
| Brasil | Ejecutivo | 2011 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Brasil | Ejecutivo | 2011 | Seguridad social (enfermedades, discapacidad, maternidad, desempleo, pensiones y muerte) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Brasil | Ejecutivo | 2013 | Familia (reproducción asistida) | Nacional | LGB |
| Brasil | Judicial | 2013 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB |
| Brasil | Ejecutivo | 2017 | Uso de nombre social para los contribuyentes | Nacional | T |
| Brasil | Judicial | 2017 | Identidad de género | Nacional | T |
| Chile | Legislativo | 2015 | Unión civil | Nacional | LGB |
| Chile | Legislativo | 2015 | Heredar a la pareja una vez que ésta fallece | Nacional | LGB |
| Chile | Legislativo | 2018 | Identidad de género | Nacional | T |
| Colombia | Judicial | 2007 | Heredar a la pareja una vez que ésta fallece | Nacional | LGB |
| Colombia | Judicial | 2007 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGB |
| Colombia | Judicial | 2008 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB |
| Colombia | Judicial | 2015 | Adopción | Nacional | LGB |
| Colombia | Ejecutivo | 2015 | Identidad de género | Nacional | T |

| <i>País</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> |
|-------------|--|-------------------------------|---|----------------|------------------------------|
| Colombia | Judicial | 2016 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB |
| Costa Rica | Ejecutivo | 2014 | Seguridad social (salud, prestaciones sociales) | Nacional | LGB |
| Costa Rica | Ejecutivo | 2016 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Costa Rica | Ejecutivo | 2018 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB |
| Costa Rica | Ejecutivo | 2018 | Seguridad social (salud) | Nacional | T |
| Costa Rica | Judicial | 2020 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB |
| Cuba | Judicial | 2011 | Seguridad social (salud, cirugía de reasignación de sexo) | Nacional | T |
| Cuba | Judicial | 2011 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGB |
| Ecuador | Legislativo | 2015 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGB |
| Ecuador | Legislativo | 2015 | Unión civil | Nacional | LGB |
| Ecuador | Ejecutivo | 2016 | Ejercicio del voto (para personas trans) | Nacional | T |
| Ecuador | Legislativo | 2016 | Identidad de género | Nacional | T |
| Ecuador | Ejecutivo | 2016 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Ecuador | Judicial | 2019 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB |
| El Salvador | Ejecutivo | 2010 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGBTIQ+ |
| México | Organismo público autónomo | 2017 | Ejercicio del voto (para personas trans) | Nacional | T |
| México | Legislativo | 2018 | Seguridad social (guarderías, salud, herencia, apoyo en caso de orfandad) | Nacional | LGB |
| México | Judicial | 2019 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB |
| México | Organismo público autónomo | Enero de 2021 | Derechos político-electorales | Nacional | LGBTQ |

| <i>País</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> |
|-------------|--|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|
| Panamá | Ejecutivo | 2006 | Identidad de género | Nacional | T |
| Panamá | Ejecutivo | 2008 | Derecho a la vida (despenalización de la homosexualidad) | Nacional | LGB |
| Perú | Judicial | 2016 | Identidad de género | Nacional | T |
| Uruguay | Legislativo | 2004 | Libertad de expresión | Nacional | LGBTIQ+ |
| Uruguay | Legislativo | 2008 | Unión civil | Nacional | LGB |
| Uruguay | Legislativo | 2009 | Adopción | Nacional | LGB |
| Uruguay | Legislativo | 2009 | Identidad de género | Nacional | T |
| Uruguay | Legislativo | 2013 | Familia (reproducción asistida) | Nacional | LGB |
| Uruguay | Ejecutivo | 2013 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB |
| Uruguay | Ejecutivo | 2014 | Educación | Nacional | LGBTIQ+ |
| Uruguay | Legislativo | 2018 | Derecho a la vida (una vida plena) | Nacional | T |
| Uruguay | Legislativo | 2018 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGBTIQ+ |
| Uruguay | Legislativo | 2018 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGBTIQ+ |

FUENTE: Base de datos Reconocimiento de Derechos LGBTIQ+ del #ObservatorioReformas (1977-2022).

V. CICLO DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS LGBTIQ+ EN AMÉRICA LATINA

El reconocimiento de los derechos a la población LGBTIQ+ a nivel nacional en América Latina comenzó en 2002; desde ese año se inicia un ciclo de reconocimiento en la región, que ha permanecido hasta enero de 2021. El comportamiento que han tenido los países en 18 años ha sido diverso, con sus propios matices y ritmos, retos y consecuencias. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay han reconocido 21 diferentes derechos, conformando un total de 64 derechos a favor de las personas de las diversidades sexuales y de género.

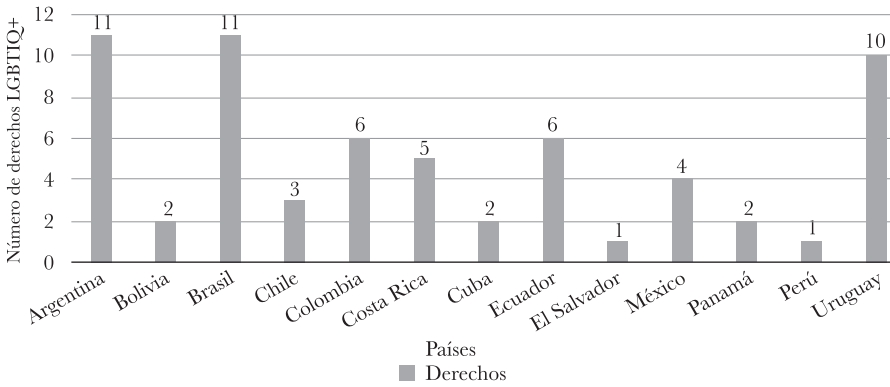
TABLA II. DERECHOS LGBTIQ+ RECONOCIDOS POR PAÍS
 EN AMÉRICA LATINA (2002 A ENERO DE 2021)

| <i>País</i> | <i>Número de derechos reconocidos</i> | <i>Periodo de reconocimiento de derechos LGBTIQ+</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población(es) beneficiada(s)</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> |
|-------------|---------------------------------------|--|----------------|-------------------------------------|---|
| Argentina | 11 | 2002-2020 | Nacional | LGB (4) T (2) LGBTIQ+ (5) | Judicial (2) Legislativo (6) Ejecutivo (3) |
| Bolivia | 2 | 2016-2017 | Nacional | T (2) | Legislativo (1) Judicial (1) |
| Brasil | 11 | 2006-2018 | Nacional | LGBTIQ+ (3) LGB (6) T (2) | Ejecutivo (5) Judicial (6) |
| Chile | 3 | 2015-2018 | Nacional | LGBT (3) | Legislativo (3) |
| Colombia | 6 | 2007-2016 | Nacional | LGBT (6) | Judicial (5) Ejecutivo (1) |
| Costa Rica | 5 | 2014-2020 | Nacional | LGBTIQ+ (5) | Ejecutivo (4) Judicial (1) |
| Cuba | 2 | 2007-2013 | Nacional | T (1) LGB (1) | Ejecutivo (1) Legislativo (1) |
| Ecuador | 6 | 2015-2019 | Nacional | LGB (3) T(2) LGBTIQ+(1) | Legislativo (3) Ejecutivo (2) Judicial (1) |
| El Salvador | 1 | 2010 | Nacional | LGBTIQ+ (1) | Ejecutivo (1) |
| México | 4 | 2017-enero de 2021 | Nacional | T (1) LGB (2) LGBTQ (1) | Organismo público autónomo (2) Legislativo (1) Judicial (1) |
| Panamá | 2 | 2006-2008 | Nacional | T (1) LGB (1) | Ejecutivo (2) |
| Perú | 1 | 2016 | Nacional | T (1) | Judicial (1) |
| Uruguay | 10 | 2004-2018 | Nacional | LGBTIQ+ (4) LGB (4) T (2) | Legislativo (8) Ejecutivo (2) |

NOTA: Los números entre paréntesis en el rubro Población(es) beneficiada(s), corresponden a la cantidad de derechos que fueron reconocidos para determinada población, mientras que los números entre paréntesis en el rubro Institución que aprueba/reconoce corresponden a la cantidad de derechos que fueron reconocidos por determinada institución.

FUENTE: Base de datos Reconocimiento de Derechos LGBTIQ+ del #ObservatorioReformas (1977-2022).

GRÁFICA I. DERECHOS LGBTIQ+ RECONOCIDOS POR PAÍS EN AMÉRICA LATINA (2002 A ENERO DE 2021)



FUENTE: elaboración propia.

El año base es 2002, cuando Argentina reconoció el primer derecho LGBTIQ+ en América Latina. Este punto de partida puede considerarse un hito respecto al resto de los países. Este país inició el proceso con la posibilidad real del derecho a la adopción. Durante ocho años se mantuvo únicamente con el reconocimiento a la adopción para las parejas del mismo sexo, y no fue sino hasta 2010, cuando se reconoció el matrimonio igualitario y la posibilidad de heredar a la pareja. En el lapso de esos ocho años Argentina se quedó estancada; mientras tanto, cinco países latinoamericanos inician la atención de las demandas de las poblaciones disruptivas a la hetero y cisnorma. En 2006 Brasil aprobó el derecho al trabajo, y en 2009, el cambio de identidad; Colombia en 2007 reconoció el derecho a la salud de las personas LGB y el derecho a heredar a la pareja una vez que ésta fallece, y en 2008 amplía la seguridad social a un derecho más: pensión a la pareja. Cuba, en 2007 aprobó en el rubro de seguridad social el derecho a la salud, concretamente: la cirugía de reasignación de sexo. Mientras que en 2006 Panamá reconoció el cambio de identidad, y en 2008, el derecho a la vida (despenalización de la homosexualidad). Uruguay, en 2004 reconoció la libertad de expresión de las personas LGBT, en 2008 aprobó las uniones civiles y en 2009 reconoció el cambio de identidad y la adopción.

Aunque Argentina se detuvo por un periodo largo en el proceso de aprobación de derechos a las personas de las diversidades sexuales y de género, en otros cinco países se emprendió un avance importante, lo que im-

plicó que este caso produjera un efecto contagio hacia el resto de la región. Brasil, en 2010 reconoció la adopción, y en 2011, cinco derechos más: unión estable, pensión a la pareja, heredar a la pareja una vez que ésta fallece, salud y un paquete de derechos de seguridad social, que englobaba enfermedades, discapacidad, maternidad, desempleo, pensiones y muerte, acumulando un total de ocho derechos, lo que hasta en ese momento lo colocaba en el primer lugar de países latinoamericanos en el reconocimiento de derechos LGBTQ+. En tanto, en Centroamérica, El Salvador, en 2010 aprobó su primer y único derecho (con el que se mantiene hasta la actualidad): el derecho a la no discriminación laboral.

En 2012, Argentina reconoció tres derechos más: el cambio de identidad, el ejercicio del voto para las personas trans y la seguridad social (salud y educación). Un año después (2013), esta nación aprobó el derecho a la familia (reproducción asistida), y en 2015 reconoció dos derechos más: intimidad (derecho a la vida privada) y pensión. Un año más tarde, Brasil reconoció el derecho a la familia (reproducción asistida) y al matrimonio igualitario. De esta manera, acumuló diez derechos reconocidos para la población LGBTQ+. En ese mismo año, Cuba aprobó el derecho al trabajo para personas de la diversidad sexual (LGB). Uruguay, en 2013 reconoció dos derechos más: derecho a la familia (reproducción asistida) y matrimonio igualitario, y en 2014 otro más: el derecho a la educación; tenía hasta ese momento Uruguay siete derechos reconocidos. Mientras que en ese mismo año Costa Rica aprobaba por primera vez derechos para las personas con orientación sexual e identidad de género disruptivas, relacionados con la seguridad social (salud y prestaciones sociales). En 2015 seguiría la ola de estos derechos; por ejemplo, Chile reconoció en ese año las uniones civiles y heredar a la pareja una vez que ésta fallece. Colombia aprobó la adopción entre parejas del mismo sexo y cambio de identidad, y con ello pasó a acumular cinco derechos. El 2015 también es el año umbral para Ecuador, que reconoció dos de sus cinco derechos con los que cuenta hasta hoy: derecho al trabajo y uniones civiles.

De 2016 a enero de 2019, nuevos países se sumaron a este ciclo de reconocimiento de derechos. En 2016, Bolivia aprobó el derecho al cambio de identidad, y en 2017, uniones civiles, quedando hasta el día de hoy con dos derechos aprobados. Colombia, con el reconocimiento del matrimonio igualitario en 2016, acumuló seis derechos. Costa Rica sumó uno más: el de la no discriminación laboral. En 2018 ese mismo país aprobó la pensión a la pareja y el derecho a la salud, quedando hasta ese momento con un total de cuatro derechos. Ecuador alcanzó en 2016 sus cinco derechos aprobados

hasta ahora, al agregar a su lista el ejercicio del voto para las personas trans, cambio de identidad y seguridad social (salud). En ese mismo año Perú se sumó a ese ciclo de derechos reconocidos con el de cambio de identidad, y con ese se mantiene hasta hoy en día. Un año después, 2017, Brasil alcanzó sus diez derechos reconocidos cuando se logró el uso del nombre social para los contribuyentes y alcanzar un total de once derechos, que lo colocan en el primer lugar de todos los países latinoamericanos.

En 2018 Chile llegó a su tercer derecho con el cambio de identidad. En tanto Uruguay en ese mismo año consigue sus diez derechos con: derecho a la vida, a la salud y al trabajo. México, inicia en 2017 con la aprobación del ejercicio del voto para las personas trans, pero será mediante un protocolo de validez nacional, emitido por el organismo autónomo que regula las elecciones, el Instituto Nacional Electoral. Al año siguiente, aprueba seguridad social (guarderías, salud, herencia y apoyo en caso de orfandad). En enero de 2019, la seguridad social se amplía a pensión a la pareja, quedando con un total de tres derechos reconocidos. México es el caso que puede sorprender más, ya que se le reconoce como un país que ha tenido importantes avances en el reconocimiento de derechos LGBTIQ+; no obstante, éstos se han dado a nivel local y estatal, concentrándose en la capital del país y luego expandiéndose a otras entidades, lo que ha generado las llamadas “zonas refugio”.⁵

En mayo de 2020, Costa Rica reconoció el matrimonio igualitario; mientras que en diciembre de 2020, tras la oleada feminista (conformada por mujeres diversas y en la que han aparecido también hombres trans y personas no binarias) en la región y encabezada fuertemente por Chile y Argentina, este último país reconoció el derecho a la interrupción del embarazo para los cuerpos gestantes, lo que benefició directamente a los hombres trans y a las personas no binarias en un hecho histórico en el mundo. Argentina acumula ahora un total de once derechos para las poblaciones de las diversidades sexuales y de género.

En enero de 2021, nuevamente México reconoce un derecho más aprobado por el Instituto Nacional Electoral, que se vincula con acciones afirmativas, y consiste en incorporar la cuota de tres fórmulas de candidaturas de forma paritaria distribuidas en dos fórmulas bajo el principio de mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales y una fórmula bajo el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, y ubicadas en los primeros diez lugares de las listas. El

⁵ Entre ellas se encuentran Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y San Luis Potosí.

reconocimiento a la autoadscripción de la identidad de género al establecer cada fórmula de la diversidad sexual corresponderá al género al que se autoadscriba, y se incorpora el reconocimiento a las personas no binarias, que si estas personas se postulan no serán consideradas en alguno de los dos géneros; sin embargo, a fin de cumplir con la paridad y evitar simulaciones de ley, impone un máximo de tres candidaturas no binarias.

Actualmente, la región ha alcanzado un total de 64 derechos (21 derechos diferentes) distribuidos en 13 países. Los países del Cono Sur son los más activos de América Latina en el avance de derechos para las personas con orientación sexual e identidad de género disruptivas, acumulando un total de 35 derechos, mientras que Centroamérica y México son las zonas más retrasadas, acumulando un total de ocho y cuatro derechos respectivamente. Los países andinos han acumulado hasta enero de 2021, quince derechos LGBTQ+, y, por su parte, el Caribe 2.

TABLA III. DERECHOS LGBTQ+ RECONOCIDOS POR REGIÓN
EN AMÉRICA LATINA (2002 A ENERO DE 2021)

| <i>Región</i> | <i>Número de derechos reconocidos</i> |
|---|---------------------------------------|
| Países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay | 35 |
| Países de América Central: Costa Rica, El Salvador, Panamá | 8 |
| México | 4 |
| Países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú | 15 |
| Países del Caribe: Cuba | 2 |

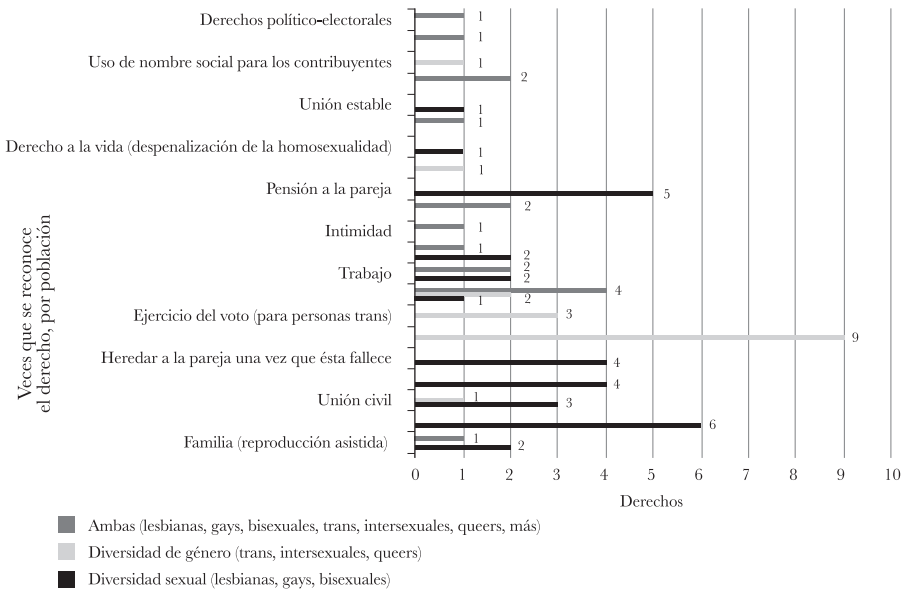
FUENTE: elaboración propia.

VI. TIPO DE DERECHO MAYORMENTE APROBADO E IDENTIDAD SEXUAL O DE GÉNERO BENEFICIADA

Los derechos reconocidos que se han identificado no benefician a toda la población LGBTQ+; habrá algunos que son propios de las identidades de las diversidades sexuales (lesbianas, homosexuales, bisexuales) y otros, de la diver-

sidad de género (personas trans, no binarias, queer e intersexuales). El derecho mayormente aprobado por los 13 países latinoamericanos es el de cambio de identidad de género; nueve naciones lo han reconocido; sin embargo, la población de la diversidad sexual es quien mayormente se beneficia con una variedad más amplia de derechos, como el matrimonio igualitario, uniones civiles, adopción y los diversos derechos sociales que derivan de la unión legal. Los siguientes derechos que se han aprobado para las personas disruptivas de la cisnorma son el voto de las personas trans (Argentina, Ecuador y México), derecho a la vida plena (Uruguay), el uso de nombre social (Brasil), y tener acceso a candidaturas para puestos de representación popular (México). Esto es, la variedad de derechos que les ayuden a alcanzar una vida digna es incipiente, y mientras estas poblaciones están luchando por el reconocimiento de su existencia en el espacio público, los derechos que se consiguen para las personas gays, lesbianas y bisexuales apelan más a la reconfiguración de sus vidas afectivas en el ámbito público y en garantizar los derechos que derivan de las uniones legales.

GRÁFICA II. EL DERECHO Y POBLACIÓN MÁS BENEFICIADA
 (2002 A ENERO DE 2021)



FUENTE: elaboración propia.

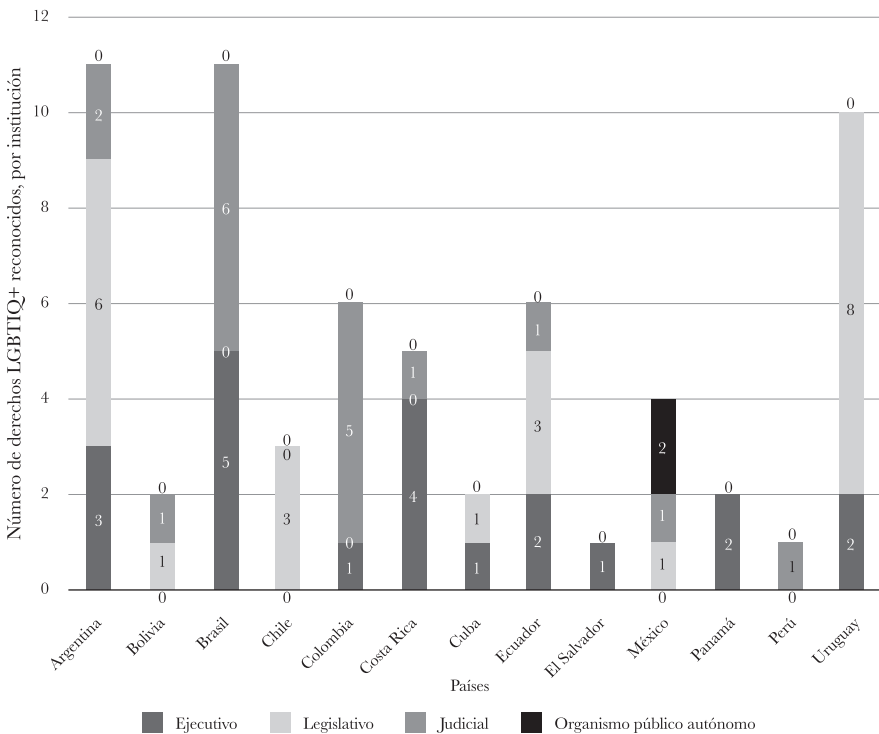
Aquellos derechos que abarcan a toda la población de las diversidades de género son los menos, ya que tan sólo una o dos naciones los aprueban, pero son sustantivos en la construcción de vida digna, como el derecho al trabajo, la educación, la salud, a la intimidad, a la libertad de expresión y a derechos vinculados a lo político electoral. Cuando se observan los 21 diferentes derechos [familia (reproducción asistida); matrimonio igualitario; unión civil; adopción; heredar a la pareja una vez que ésta fallece; identidad de género; ejercicio del voto (para personas trans); seguridad social (salud); trabajo; seguridad social (enfermedades, discapacidad, maternidad, desempleo, pensiones y muerte); intimidad; educación; pensión a la pareja; derecho a la vida (una vida plena); derecho a la vida (despenalización de la homosexualidad); libertad de expresión; unión estable; trabajo (derecho a la no discriminación laboral); uso de nombre social para los contribuyentes; interrupción del embarazo: aborto; derechos político-electorales que se han alcanzado para la población LGBTQ+], se hacen visibles las condiciones de vida abyecta en la que han vivido de manera histórica, dado que el orden cívico público no les ha dado cabida desde sus especificidades, lo cual ha generado una estructura discriminatoria y violenta para estas vidas, que al paso del tiempo se naturalizó.

VII. INSTITUCIONES QUE APRUEBAN O RECONOCEN LOS DERECHOS LGBTQ+

Los 64 derechos reconocidos en la región han tenido diferentes vías de aprobación; cada contexto nacional ha marcado de improntas muy específicas la manera como ha sido posible que se reconozca, y eso ha obedecido a las condiciones determinantes del momento político y social en el cual se gesta la demanda y se lleva a cabo la lucha por el o los derechos. Sin lugar a duda, este ciclo que inicia en 2002 tiene como marco la defensa de los derechos humanos en los contextos democráticos que, como ya se señaló, se han instaurado como un régimen de verdad (Rabotnikof, 2005), libre de ideologías que legitima a las democracias midiéndolas y controlándolas en el desempeño de la relación entre poder político y sociedad. Un mismo país ha experimentado diferentes modos de aprobación de sus derechos de la diversidad sexual y de género. Unos derechos se han conseguido por votación en el Congreso, otros, por decreto del Poder Ejecutivo, algunos más por fallos y sentencias producidos por las cortes supremas y en una ínfima cantidad por organismos públicos.

Cada ruta que sigue la demanda de un derecho para ser reconocido da cuenta de los intereses en juego, los grados de conservadurismo de la sociedad y de la clase política, así como de la capacidad de sensibilización de las personas titulares de los poderes federales a estos temas, y al mismo tiempo permite conocer si los derechos ciudadanos de las personas LGBTIQ+, en contextos democráticos, pueden pasar a discusión al recinto más emblemático de la democracia como lo es el Congreso, o más bien los derechos se deben judicializar y tomar el sendero del litigio estratégico y acudir a la Corte para forzar el cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

GRÁFICA III. INSTITUCIÓN QUE APRUEBA/RECONOCE EL DERECHO LGBTIQ+ (2002 A ENERO DE 2021)



FUENTE: elaboración propia.

En contextos democráticos, el camino más frecuente a seguir para el reconocimiento del derecho sería el Poder Legislativo. La experiencia compa-

rada enseña que no ha sido así, dado que de los 13 países que forman parte de este ciclo, sólo en siete el Poder Legislativo ha sido activo y proactivo en esta cuestión, legislando a favor de las poblaciones de las diversidades sexuales. Los congresos tienen una actividad destacada cuando la ruta del litigio estratégico que apela a las cortes disminuye o simplemente no aparece. Es decir, la práctica de la judicialización de los derechos para las personas de la diversidad sexual y de género, se atenúa. Además, cuando los poderes legislativos legislan a favor de las personas LGBTIQ+ se está hablando de legisladores y legisladoras más sensibles a las demandas de estas poblaciones (que puede derivar de una cercanía entre las personas legisladoras y los activismos LGBTIQ+) y a una disposición a entender la importancia de los derechos humanos en la democratización de los sistemas políticos. Este tipo de activismo legislativo también busca construir otro tipo de ciudadanía, una más incluyente, que reformule las dinámicas sociales basadas en la violencia y en la discriminación.

En tanto, cuando el Congreso no es parte protagónica, la corte suprema ocupa ese espacio, en ocasiones con rasgos dominantes, como en el caso de Colombia, Perú y Brasil. El papel del Poder Ejecutivo también es muy fuerte, aparece en nueve de los 13 casos, y de igual manera cuando el Congreso no tiene un rol importante, éste emerge con mayor presencia, incluso conjunta su aparición activa con el Poder Judicial. El único país que ha aprobado todos sus derechos vía el Congreso ha sido Chile, y el único país que no ha requerido de fallos o sentencias a nivel nacional ha sido Uruguay. En tanto, Argentina y Ecuador han reconocido estos derechos a través de los tres poderes, pero con una contención significativa de las cortes.

Las cortes supremas han tenido un papel destacado en la lucha por los reconocimientos LGBTIQ+ en ocho países, y eso se debe en gran medida al litigio estratégico desde la sociedad a causa de derechos humanos que han emprendido colectivos y organizaciones de la mano muchas veces de la academia, como lo ha sido el caso colombiano.⁶ Mención especial merece el caso mexicano, el cual tiene aprobado el voto de las personas trans (incluso sin cambio legal de identidad) en todo el país; este derecho fue reconocido a través de un protocolo, y no una ley, por un organismo público autónomo

⁶ En Colombia, el derecho a la adopción (2015) fue impulsado por grupos de derechos humanos, miembros de la academia, principalmente por el abogado y profesor Sergio Estrada Vélez, quienes interpusieron la demanda contra los artículos 54, 66 y 68 de la Ley 1098 de 2006, mediante la cual se expidió el Código de Infancia y Adolescencia. El reconocimiento de este derecho es el resultado de una investigación de seis años, durante los cuales se presentaron dos acciones. La primera fue una inhibitoria de la sentencia C 710 de 2003, y esta demanda (con la que la Corte reconoció el derecho) que también es resultado de la insistencia y de la perseverancia frente a ese fallo inhibitorio de mediados de 2014.

como el Instituto Nacional Electoral (INE); apenas en 2021, fueron aprobadas, por este mismo organismo, las candidaturas (a través de cuotas) para las personas de la diversidad sexual y de género. México es un caso atípico en la región en torno al reconocimiento de derechos político-electorales para estas poblaciones.

VIII. COMPOSICIÓN IDEOLÓGICA DE LOS CONGRESOS EN AMÉRICA LATINA CUANDO SE HAN RECONOCIDO DERECHOS LGBTIQ+ POR EL PODER LEGISLATIVO

Observar la composición de fuerzas políticas en los congresos de América Latina de los países que sí han aprobado derechos para las personas con identidad sexual y de género disruptivas a la hetero y cisnorma permite conocer qué ideologías políticas pueden ser más abiertas a discutir esto en los recintos legislativos, ya sea por el vínculo que tienen con colectivos y organizaciones LGBTIQ+, por estrategias políticas pragmáticas, porque hay legisladores que forman parte de alguna de estas identidades, particularmente hombres gay, porque fue su compromiso con estas poblaciones estando en campaña, entre otras muchas razones. Siete países de los 13 han sometido los derechos de las diversidades sexuales y de género a votación en el pleno, es decir, el mecanismo de aprobación ha llevado un proceso más visible y articulado desde los y las representantes directos de la ciudadanía. Estos países son: Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, México y Uruguay.

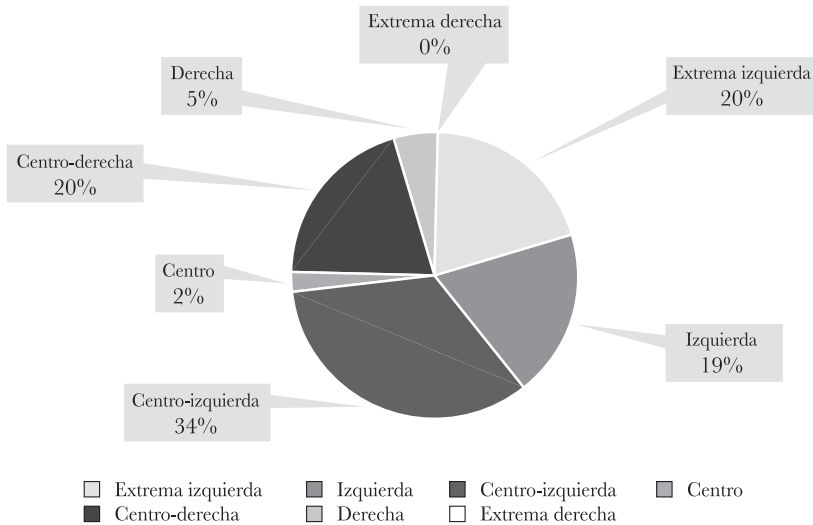
Si se revisa cada caso de manera particular, se identifica que Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay consiguen estos derechos con una composición de las cámaras con ideología predominantemente de centro-izquierda; en tanto que Bolivia y México son mayoritariamente de izquierda. Sin profundizar en las razones determinantes, se observa que es más favorable que los derechos de este tipo se discutan en el Congreso cuando prevalece la composición ideológica de centro-izquierda. Las composiciones mayoritariamente de derecha en el Poder Legislativo complican la discusión de derechos LGBTIQ+ en el pleno, pero congresos de izquierda o centro-izquierda no son determinantes para que todos los derechos sean aprobados por el Legislativo.

Este tipo de derechos interpelan la moral social del ejercicio legislativo. Todas las iniciativas de ley que logran pasar están en función no sólo de una agenda política urgente, sino de intereses de grupos; pero los derechos LGBTIQ+ son más profundos en cuanto a polémica, pues trastocan los núcleos de certezas de las sociedades basadas en la heterosexualidad, el cissexismo,

el orden binario, los cuales se han establecido en la moral y en el marco legal de las democracias. Aprobar el matrimonio igualitario, la adopción para parejas del mismo sexo o cambio de identidad, por citar algunos ejemplos, es fracturar el monolito de la familia tradicional y la idea del “sexo verdadero”. En este sentido, es evidente que la democracia encuentra sus límites en la discusión e inclusión cuando se enfrenta con corporalidades diversas.

De ahí la tendencia a judicializar los derechos, pero hacerlo dentro del esquema de los derechos humanos pareciera ser un mecanismo bastante legitimado y propio de las democracias; sin embargo, continúa siendo un procedimiento que evidencia las condiciones ciudadanas de desigualdad, discriminación y violencia de los grupos marginalizados históricamente que en contextos de democracias con ingenierías institucionales muy avanzadas tienen que recurrir a las cortes para hacerse valer como sujetos de derecho en el espacio público. Es preciso revisar las condiciones determinantes particulares que han hecho posible en algunos casos que los congresos con una composición mayoritariamente ideológica de centro-izquierda aprueben estos derechos, pues no se puede establecer una correspondencia directa entre esta ideología y su apertura a estos temas, ya que las y los congresistas son altamente pragmáticos.

GRÁFICA IV. COMPOSICIÓN DE LAS IDEOLOGÍAS POLÍTICAS DE LOS CONGRESOS O ASAMBLEAS (2004-2020)



FUENTE: elaboración propia.

IX. DERECHOS LGBTIQ+ RECONOCIDOS
 DESDE EL PODER EJECUTIVO EN AMÉRICA LATINA,
 EN FUNCIÓN DE LA IDEOLOGÍA PARTIDARIA
 DE LA PERSONA MANDATARIA

Nueve de los 13 países de América Latina que han reconocido estos derechos, lo han realizado a través del Poder Ejecutivo, y las tendencias ideológicas del partido de las personas mandatarias refieren ser de centro-izquierda o izquierda, con lo cual se guarda un comportamiento semejante a lo que ocurre con el Legislativo. Estos países son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Panamá y Uruguay, con la diferencia de que en Colombia un presidente de centro-derecha reconoce el cambio a la identidad de género. Éste es un derecho que atenta contra los imaginarios del “sexo verdadero” y, en consecuencia, los discursos biologicistas en los que se sustentan los grupos conservadores, por lo que se queda como tarea pendiente ahondar más en las condiciones determinantes que hicieron posible este mecanismo de reconocimiento, pues los elementos políticos que se ponen en juego en cada caso dan cuenta de las complejidades que intervienen para no establecer líneas causales simples, como decir que la izquierda es más proclive a apoyar las demandas de la diversidad sexual y de género, por sus estructuras ideológicas versus la derecha es más reacia a estas discusiones.

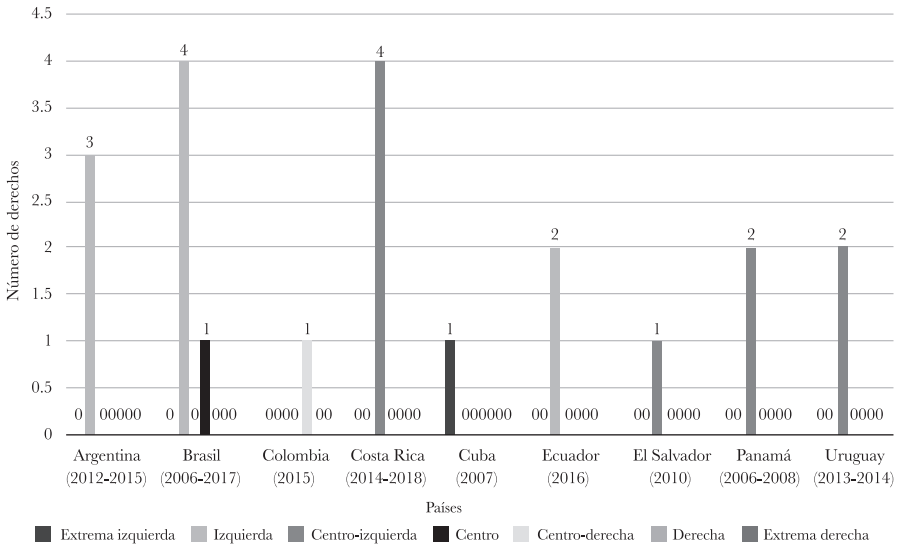
TABLA IV. DERECHOS LGBTIQ+ RECONOCIDOS
 EN AMÉRICA LATINA DESDE EL PODER
 EJECUTIVO (2006-2018)

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> |
|-------------|-------------------------------|--|--|
| Argentina | 2012 | Seguridad social (salud) | Cristina Kirchner |
| Argentina | 2012 | Educación | Cristina Kirchner |
| Argentina | 2015 | Pensión a la pareja | Cristina Kirchner |
| Brasil | 2006 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Luiz Inácio Lula da Silva |
| Brasil | 2011 | Seguridad social (salud) | Dilma Rouseff |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> |
|-------------|-------------------------------|--|--|
| Brasil | 2011 | Seguridad social (enfermedades, discapacidad, maternidad, desempleo, pensiones y muerte) | Dilma Rousseff |
| Brasil | 2013 | Familia (reproducción asistida) | Dilma Rousseff |
| Brasil | 2017 | Uso de nombre social para los contribuyentes | Michel Temer |
| Colombia | 2015 | Uso de nombre social para los contribuyentes | Juan Manuel Santos |
| Costa Rica | 2014 | Seguridad social (salud, prestaciones sociales) | Luis Guillermo Solís |
| Costa Rica | 2016 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Luis Guillermo Solís |
| Costa Rica | 2018 | Pensión a la pareja | Luis Guillermo Solís |
| Costa Rica | 2018 | Seguridad social (salud) | Carlos Alvarado Quesada |
| Cuba | 2007 | Seguridad social (salud: cirugía de reasignación de sexo) | Fidel Castro |
| Ecuador | 2016 | Ejercicio del voto (para personas trans) | Rafael Correa |
| Ecuador | 2016 | Seguridad social (salud) | Rafael Correa |
| El Salvador | 2010 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Mauricio Funes |
| Panamá | 2006 | Identidad de género | Martín Torrijos Espino |
| Panamá | 2008 | Derecho a la vida (despenalización de la homosexualidad) | Martín Torrijos Espino |
| Uruguay | 2013 | Matrimonio igualitario | José Alberto Mujica Cordanó |
| Uruguay | 2014 | Educación | José Alberto Mujica Cordanó |

FUENTE: elaboración propia.

GRÁFICA V. DERECHOS LGBTIQ+ RECONOCIDOS DESDE EL PODER EJECUTIVO EN AMÉRICA LATINA, EN FUNCIÓN DE LA IDEOLOGÍA POLÍTICA PARTIDARIA (2006-2018)



FUENTE: elaboración propia.

X. REFLEXIONES FINALES

Este ciclo de reconocimiento de derechos en América Latina, que inicia en 2002, da cuenta de cómo las estructuras democráticas que se han construido al paso del tiempo han dejado en lo abyecto de la vida digna a diversas corporalidades como las de las diversidades sexuales y de género. La democracia, basada en la igualdad abstracta, se constituyó como un constructo político que no da cabida a la diversidad de ningún tipo, y estas restricciones permanecieron cuando este modelo político permeó como un sistema social altamente legitimado. El espacio público construido ha sido hostil para las corporalidades disruptivas al sistema hegemónico sexo-genérico, ya que su constitución como sujetos de derecho es marginal y, en muchas ocasiones, inexistente.

El auge de la gramática de los derechos humanos representó para estas poblaciones una semántica de refugio para emprender acciones colectivas

por diferentes vías, interpellando siempre a las y los representantes populares, así como al órgano supremo de impartición de justicia. Los derechos que se han logrado tienen por objeto modificar la vida personal de estas poblaciones y, en consecuencia, la pública democrática, esto ha reforzado la máxima feminista de que lo personal es político, y que prevalece una vigilancia muy sutil, pero sumamente eficiente y exitosa de parte del Estado para controlar los cuerpos y la sexualidad de las personas, en aras de aspirar a la armonía del orden cívico público que nació con consignas excluyentes, y que han sido las diferentes luchas de diversos grupos marginalizados las que han fisurado su estructura monolítica.

La mayoría de los derechos de las personas gay, lesbianas, bisexuales que se han aprobado están relacionados con los afectos; no obstante, estos afectos están normados, y vivirlos de conformidad con el marco de inteligibilidad es la regla para ganar derechos civiles, políticos y sociales; por ejemplo, como los que derivan del matrimonio heterosexual; pero ir en contra de estos preceptos sociales y políticos representa vivir en lo abyecto de los derechos que se derivan de los contratos legales cuyo origen surge de un afecto. En tanto los derechos para las personas trans que se han conseguido apelan al reconocimiento de su existencia, aquella que se tiene de manera consecuente al momento de nacer y donde los cuerpos de las y los recién nacidos pasan por la inteligibilidad de la medicina para legitimar el “sexo verdadero” y poder existir en lo público bajo la tutela de los padres y posteriormente acceder a la condición ciudadana.

El no existir le niega a la persona toda posibilidad de acceso a la salud, educación, vivienda, libre tránsito, y a todos esos preceptos elementales del individuo que los derechos humanos han reconocido como de primera y segunda generación. Pero, aún más, el no reconocimiento legal de las personas trans les niega también derechos del orden político-electoral, de ahí que la última acción afirmativa aprobada por el INE en México fue histórica, pues por primera vez se resguarda una cuota para las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans, y lo más relevante, para las personas no binarias.

Los derechos humanos inauguraron una nueva manera de mirar a la diversidad y de automirarse y contribuyeron a articular nuevas narrativas de demanda, a la que las y los representantes populares han sido poco sensibles. El Congreso no ha sido siempre el mejor espacio para discutir y aprobar derechos LGBTIQ+, y, ante su resistencia, negativa y poca empatía por el tema, las organizaciones y colectivos de las diversidades sexuales y de género han tenido que recurrir al litigio estratégico, involucrando de manera directa a las cortes supremas de los diversos países.

Estas estrategias de litigio estratégico son algo muy positivo, pero desde una mirada aguda se sabe que judicializar los derechos, emprender procesos largos, complicados, que las corporalidades heterosexuales y cisgénero no padecen porque les ampara la certeza de una legalidad construida a su medida, son procesos que les reafirman su condición de abyección. El camino del litigio estratégico le ha otorgado cierta comodidad al Legislativo para desentenderse de esas discusiones o echar para atrás una iniciativa de ley que trastoque la moral social, y en donde sus intereses electorales se vean afectados. Muy probablemente por esas mismas razones, el Ejecutivo también ha tenido que participar de manera más activa en estas dinámicas de reconocimiento de derechos.

Las distintas rutas de reconocimiento de los derechos permiten conocer las diferentes estrategias de acción colectiva, casi siempre al amparo de la perspectiva de los derechos humanos, que han tenido que emprender estas poblaciones que son como cincelazos múltiples para fracturar las estructuras políticas excluyentes. Asimismo, se debe destacar la relevancia que cobra el reconocimiento más reciente que se ha hecho en Argentina, y que tiene que ver con la interrupción del embarazo para cuerpos gestantes (hombres trans y personas no binarias). La aprobación de este derecho en el Congreso argentino marca un hito en el derecho a la salud desde la óptica feminista, pero también disloca la idea de los “sexos verdaderos”, lo que representa una rasgadura al orden cissexista, pues la idea de la posibilidad de la gestación ya no se reduce a los cuerpos de mujeres cisgénero. Argentina y México, con sus reconocimientos de derechos más recientes para la población LGBTIQ+, vienen a modificar este ciclo iniciado en 2021, e incorporan por primera vez a las personas no binarias.

Los países del Cono Sur han tenido un avance sustantivo con relación al resto de los países de la región; el mayor estancamiento de derechos nacionales LGBTIQ+ se vive en Centroamérica y México. En el caso mexicano, su avance recae en escenarios subnacionales, siendo la capital del país el sitio más aventajado. Explorar este tipo de avances en la construcción de derechos que impactan en la condición ciudadana de las personas permite establecer nuevas discusiones sobre la democracia y ampliar el enfoque de género con el que se analizan los contextos democráticos, y que va más allá del sólo reconocimiento a las mujeres cisgénero y heterosexual. Da pauta a ampliar la discusión que ya han puesto las teóricas políticas feministas sobre el orden cívico público y sus armaduras de exclusión, a incorporar los estudios trans y a repensar de qué estamos hablando cuando discutimos el modelo de ciudadanía en el siglo XXI.

XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEDAW, 1979, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, Organización de las Naciones Unidas, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2022).
- CONGRESO MUNDIAL DE SEXOLOGÍA, 2008, *Declaración Universal de los Derechos Sexuales*, disponible en: <https://femess.org.mx/declaracion-derechos-sexuales#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos,Salud%20Sexual%20para%20el%20Milenio%22%20> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2022).
- CURIEL, Ochy, 2011, “El régimen heterosexual y la nación. Aportes del lesbianismo feminista a la antropología”, *La Manzana de la Discordia*, núm. 1 (6).
- FREEDOM HOUSE, 2022, *Freedom in the World 2022*, disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2022).
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA), 2019, *The Global State of Democracy Indices*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, disponible en: <https://www.idea.int/es/%C3%ADndices-del-estado-global-de-la-democracia> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2022).
- MARSHALL, Thomas Humphrey y BOTTOMORE, Tom, 1998, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, “Reconocimiento de derechos LGBTIQ+”, 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: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/08/ObservatorioReformas-Reconocimiento-de-derechos_07082020-1.pdf (fecha de consulta: 24 de marzo de 2022).
- PEÑA ECHEVERRÍA, Javier, 2003, “La ciudadanía”, en ARTETA, Aurelio, GARCÍA GUTIÁN, Elena y MAÍZ, Ramón (eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza.
- PRINCIPIOS DE YOGYAKARTA, 2007, Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos con relación a la orientación sexual y la identidad de género, International Commission of Jurists and International Service for Human Rights, disponible en: <https://www.refworld.org>.

org/cgi-bin/texis/vtx/remain/opencvdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2 (fecha de consulta: 24 de marzo de 2022).

RABOTNIKOF, Nora, 2005, “Ciudadanía y derechos”, en CANTO, Manuel (ed.), *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Barcelona, Icaria.

SÁNCHEZ, María Begoña, 2013, “La heterosexualidad como categoría política de control: desde Simone de Beauvoir hasta Judith Butler”, *Educación y Humanismo*, núm. 24 (15).

THE ECONOMIST, 2022, *Índice de Democracia*, disponible en: *https://www.eiu.com/n/democracy-index-2021-less-than-half-the-world-lives-in-a-democracy/* (fecha de consulta: 24 de marzo de 2022).

YOUNG, Iris Marion, 1998, “La configuración de lo público y lo privado”, en DEL ÁGUILA, Rafael y VALLESPÍN, Fernando (eds.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.

XII. ANEXO
 RECONOCIMIENTO DE DERECHOS LGTBQ+ EN AMÉRICA LATINA (2002 A ENERO DE 2021)

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|
| Argentina | 2002 | Adopción | Nacional | LGB | Eduardo Duhalde | Derecha | — | Judicial | No aplica |
| Argentina | 2010 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB | Cristina Kirchner | Izquierda | — | Legislativo | Composición del Congreso Nacional de Argentina Cámara de Diputados presidida por Eduardo Alfredo Fellner del PJ <ul style="list-style-type: none"> • FpV: 96 • ACyS: 80 • Unión PRO: 47 • Aliados K: 16 • Proyecto Sur: 8 • Otros partidos: 9 |
| Argentina | 2010 | Heredar a la pareja una vez que ésta fallece | Nacional | LGB | Cristina Kirchner | Izquierda | Deriva del matrimonio | Legislativo | Cámara de Senadores presidida por Julio César Gleto Cobos del FpV <ul style="list-style-type: none"> • FpV: 36 • ACyS: 21 • Unión PRO: 9 |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| Argentina | 2012 | Identidad de género | Nacional | T | Cristina Kirchner | Izquierda | — | Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> • Aliados K: 2 • Proyecto Sur: 2 • Otros partidos: 2 Ideología mayoritaria en el Congreso: centro-izquierda Composición del Congreso Nacional de Argentina Cámara de Diputados presidida por: Julián Andrés Domínguez del PJ <ul style="list-style-type: none"> • Kirchnerismo: 114 • Aliados K: 17 • PJ independiente: 13 • PJ anti K: 23 • UCR: 41 • FAP: 22 • PRO: 12 • CC-ARI: 7 • Otros partidos: 8 |
| Argentina | 2012 | Ejercicio del voto (para personas trans) | Nacional | T | Cristina Kirchner | Izquierda | — | Legislativo | Cámara de Senadores presidida por Amado Boudou de la UCeDé <ul style="list-style-type: none"> • Kirchnerismo: 32 |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--------------------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| Argentina | 2012 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGB TIQ+ | Cristina Kirchner | Izquierda | Un derecho general a personas LGBT sin importar que estén formalmente empleadas. | Ejecutivo | <ul style="list-style-type: none"> • Aliados K: 6 • UCR: 17 • PJ disidente: 9 • FAP: 4 • Otros partidos: 4 Ideología mayoritaria en el Congreso: centro-izquierda |
| Argentina | 2012 | Educación | Nacional | LGB TIQ+ | Cristina Kirchner | Izquierda | Derecho a la educación sexual en todos los niveles educativos. Derecho a que todas las personas LGBT reciban educación. | Ejecutivo | No aplica |

| | |
|---|---|
| <i>País</i> | Argentina |
| <i>Año en que se reconoce</i> | 2013 |
| <i>Derecho</i> | Familia (reproducción asistida) |
| <i>Alcance</i> | Nacional |
| <i>Población beneficiada</i> | LGB TIO+ |
| <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | Cristina Kirchner |
| <i>Ideología política partidaria</i> | Izquierda |
| <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | — |
| <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | Legislativo |
| <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> | Composición del Congreso Nacional de Argentina Cámara de Diputados presidida por Julián Andrés Domínguez del PJ <ul style="list-style-type: none"> • Kirchnerismo: 114 • Aliados K: 17 • PJ independiente: 13 • PJ anti K: 23 • UCR: 41 • FAP: 22 • PRO: 12 • CC-ARI: 7 • Otros partidos: 8 Cámara de Senadores presidida por Amado Boudou de la UCeDé <ul style="list-style-type: none"> • Kirchnerismo: 32 • Aliados K: 6 • UCR: 17 • PJ disidente: 9 • FAP: 4 • Otros partidos: 4 Ideología mayoritaria en el Congreso: centro-izquierda |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|
| Argentina | 2015 | Intimidad (acotado al espacio laboral) | Nacional | LGB TIQ+ | Cristina Kirchner | Izquierda | — | Judicial | No aplica |
| Argentina | 2015 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB | Cristina Kirchner | Izquierda | Deriva del matrimonio | Ejecutivo | No aplica |
| Argentina | 2020 | Interrupción del embarazo: aborto | Nacional | LGB TIQ+ | Alberto Ángel Fernández Pérez | Izquierda | Es el único país en América Latina que incluye en su ley la referencia a otros cuerpos gestantes fuera de las mujeres cisgénero. A pesar de ser considerada una ley muy avanzada, hombres trans activistas consideran que el hecho de que en la ley no se les nombre como hombres trans específicamente también es un tema de invisibilización. | Legislativo | Composición del Congreso Nacional de Argentina Cámara de Diputados presidida por Sergio Massa del Frente de Todos <ul style="list-style-type: none"> • Frente de Todos: 120 • Juntos por el Cambio: 119 • PJ disidente: 5 • Izquierda: 2 • Otros: 11 Cámara de Senadores presidida por Cristina Fernández de Kirchner del Frente de Todos <ul style="list-style-type: none"> • Frente de Todos + PJ: 37 • Juntos por el Cambio: 29 • PJ disidente: 2 • Otros: 4 Ideología mayoritaria en el Congreso: izquierda |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|---------------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|
| Bolivia | 2016 | Identidad de género | Nacional | T | Evo Morales | Izquierda | — | Legislativo | Composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia Cámara de Diputados presidida por Sergio Choque Siñani del MAS <ul style="list-style-type: none"> • MAS: 88 • UN: 32 • PDC: 10 • MSM: 0 Cámara de Senadores presidida por Adriana Salvatierra Arriaza del MAS <ul style="list-style-type: none"> • MAS: 25 • UN: 9 • PDC: 2 • MSM: 0 Ideología mayoritaria en la Asamblea: izquierda |
| Bolivia | 2017 | Unión civil | Nacional | T | Evo Morales | Izquierda | Personas trans heterosexuales | Judicial | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|--|--|---|
| Brasil | 2006 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGB TIQ+ | Luiz Inácio Lula da Silva | Izquierda | — | Ejecutivo | No aplica |
| Brasil | 2010 | Adopción | Nacional | LGB | Luiz Inácio Lula da Silva | Izquierda | En 2011 pasa a ser un derecho que deriva de la unión estable. | Judicial | No aplica |
| Brasil | 2011 | Unión estable | Nacional | LGB | Dilma Rousseff | Izquierda | No supone la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, pero sí de todos los derechos derivados del mismo. | Judicial | No aplica |
| Brasil | 2011 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB | Dilma Rousseff | Izquierda | Deriva de la unión estable | Judicial | No aplica |
| Brasil | 2011 | Heredar a la pareja una vez que ésta fallece | Nacional | LGB | Dilma Rousseff | Izquierda | Deriva de la unión estable | Judicial | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--------------------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|--|--|---|
| Brasil | 2011 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGB TIQ+ | Dilma Rouseff | Izquierda | <p>Un derecho general a personas LGBT sin importar que estén formalmente empleadas.</p> <p>En salud para personas trans:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Federal de Psicología establece normas para los psicólogos y las psicólogas en relación con la orientación sexual, 22 de marzo de 1999. • El Ministerio de Salud establece las acciones a realizar para el pleno proceso transsexualizador, 19 de agosto de 2008. | Ejecutivo | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|
| Brasil | 2011 | Seguridad social (enfermedades, discapacidad, maternidad, desempleo, pensiones y muerte) | Nacional | LGB TIQ+ | Dilma Rouseff | Izquierda | <ul style="list-style-type: none"> El Consejo Federal de Medicina establece procedimientos para la realización de la cirugía de transgenitalización, 12 de agosto de 2010. El Ministerio de Salud redefine y amplía el proceso de transsexualización en el Sistema de Salud (SUS), 19 de noviembre de 2013. | Ejecutivo | No aplica |
| Brasil | 2013 | Familia (reproducción asistida) | Nacional | LGB | Dilma Rouseff | Izquierda | — | Ejecutivo | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|
| Brasil | 2013 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB | Dilma Rousseff | Izquierda | En 2013, el derecho a unión estable desaparece para dar paso al matrimonio igualitario. | Judicial | No aplica |
| Brasil | 2017 | Uso de nombre social para los contribuyentes | Nacional | T | Michel Temer | Centro | — | Ejecutivo | No aplica |
| Brasil | 2018 | Identidad de género | Nacional | T | Michel Temer | Centro | — | Judicial | No aplica |
| Chile | 2015 | Unión civil | Nacional | LGB | Michelle Bachelet, Jeria | Centro-izquierda | — | Legislativo | Composición del Congreso Nacional de Chile Cámara de Diputados presidida por Marco Antonio Núñez Lozano del PPD • Alianza: 49 • NM: 67 • Otros: 4 |
| Chile | 2015 | Heredar a la pareja una vez que ésta fallece | Nacional | LGB | Michelle Bachelet, Jeria | Centro-izquierda | Deriva de la unión civil | Legislativo | Cámara de Senadores presidida por Patricio Walker Prieto del PDC • Alianza: 15 |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|---------------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| Chile | 2018 | Identidad de género | Nacional | T | Sebastián Piñera Echenique | Centro-derecha | — | Legislativo | <p>• NM: 21</p> <p>• Otros: 2</p> <p>Ideología mayoritaria en el Congreso: centro-izquierda</p> <p>Composición del Congreso Nacional de Chile</p> <p>Cámara de Diputados presidida por Maya Fernández Allende del PS de Chile</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frente Amplio: 20 • Por Todo Chile: 1 • Regionalista Verde: 4 • La Fuerza de la Mayoría: 43 • Convergencia Democrática: 13 • Chile Vamos: 73 • Otros: 1 <p>Cámara de Senadores presidida por Carlos Montes Cisternas del PS de Chile</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frente Amplio: 1 • Por Todo Chile: 1 |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| | | | | | | | | | <ul style="list-style-type: none"> • La Fuerza de la Mayoría: 15 • Convergencia Democrática: 6 • Chile Vamos: 19 • Otros: 1 Ideología mayoritaria en el Congreso: centro-derecha |
| Colombia | 2007 | Heredar a la pareja una vez que ésta fallece | Nacional | LGB | Álvaro Uribe Vélez | Derecha | — | Judicial | No aplica |
| Colombia | 2007 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGB | Álvaro Uribe Vélez | Derecha | Para personas LGBT formalmente empleadas. | Judicial | No aplica |
| Colombia | 2008 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB | Álvaro Uribe Vélez | Derecha | Para personas LGBT formalmente empleadas. | Judicial | No aplica |
| Colombia | 2015 | Adopción | Nacional | LGB | Juan Manuel Santos | Centro-derecha | — | Judicial | No aplica |
| Colombia | 2015 | Identidad de género | Nacional | T | Juan Manuel Santos | Centro-derecha | — | Ejecutivo | No aplica |
| Colombia | 2016 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB | Juan Manuel Santos | Centro-derecha | — | Judicial | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|---|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|--|--|---|
| Costa Rica | 2014 | Seguridad social (salud, prestaciones sociales) | Nacional | LGB | Luis Guillermo Solís | Centro-izquierda | Para personas LGB formalmente empleadas. | Ejecutivo | No aplica |
| Costa Rica | 2016 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGB TIQ+ | Luis Guillermo Solís | Centro-izquierda | — | Ejecutivo | No aplica |
| Costa Rica | 2018 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB | Luis Guillermo Solís | Centro-izquierda | — | Ejecutivo | No aplica |
| Costa Rica | 2018 | Seguridad social (salud) | Nacional | T | Carlos Alvarado Quesada | Centro-izquierda | Un derecho a personas trans sin importar que estén formalmente empleadas. | Ejecutivo | No aplica |
| Costa Rica | 2020 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB | Carlos Alvarado Quesada | Centro-izquierda | — | Judicial | No aplica |
| Cuba | 2007 | Seguridad social (salud: cirugía de reasignación de sexo) | Nacional | T | Fidel Castro | Extrema izquierda | La cirugía de reasignación de sexo es un derecho, pero esto no implica el cambio | Ejecutivo | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|--|--|---|
| Cuba | 2013 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGB | Raúl Castro | Extrema izquierda | Un derecho general a personas LGBT sin importar que estén formalmente empleadas. | Legislativo | Composición de la Asamblea Nacional de Cuba Presidida por Ricardo Alarcón de Quesada del PCC • PCC: 614 diputados Ideología mayoritaria en la Asamblea: extrema izquierda |
| Ecuador | 2015 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGB | Rafael Correa | Izquierda | Un derecho general a personas LGBT sin importar que estén formalmente empleadas. | Legislativo | Composición de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador * Unicameral Presidida por Gabriela Rivadeneira de Alianza PAÍS • Alianza PAÍS: 100 • Movimiento CREO: 11 • PSC: 6 • PSP: 5 |
| Ecuador | 2015 | Unión civil | Nacional | LGB | Rafael Correa | Izquierda | — | Legislativo | |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| Ecuador | 2016 | Ejercicio del voto (para personas trans) | Nacional | T | Rafael Correa | Izquierda | — | Ejecutivo | No aplica |
| Ecuador | 2016 | Identidad de género | Nacional | T | Rafael Correa | Izquierda | La población objetivo no son personas trans. Es un derecho del que puede gozar cualquier ecuatoriano. | Legislativo | Composición de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador * Unicameral Presidida por Gabriela Rivadeneira de Alianza PAÍS • Alianza PAÍS: 100 • Movimiento CREO: 11 • PSC: 6 • PSP: 5 • Pachakutik: 5 |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|--|--|---|
| | | | | | | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Avanzar: 5 • PRE: 1 • SUMA: 1 • ARE: 1 • MID: 1 • MPCI: 1 Ideología mayoritaria en la Asamblea: centro-izquierda |
| Ecuador | 2016 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGB TIQ+ | Rafael Correa | Izquierda | Un derecho general a personas LGBT sin importar que estén formalmente empleadas. | Ejecutivo | No aplica |
| Ecuador | 2019 | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB | Lenín Voltaire Moreno Garcés | Izquierda | — | Judicial | No aplica |
| El Salvador | 2010 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGB TIQ+ | Mauricio Funes | Centro-izquierda | — | Ejecutivo | No aplica |
| México | 2017 | Ejercicio del voto (para personas trans) | Nacional | T | Enrique Peña Nieto | Centro-derecha | El asegurar el voto de las personas trans se | Organismo público autónomo | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|---|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| México | 2018 | Seguridad social (guarderías, salud, herencia, apoyo en caso de orfandad) | Nacional | LGB | Enrique Peña Nieto | Centro-derecha | realizó a partir del proceso electoral 2017-2018 y fue por medio de un protocolo. Para personas LGB formalmente empleadas y en unión civil o matrimonio. | Legislativo | Composición del Congreso de la Unión Cámara de Diputados presidida por Porfirio Muñoz Ledo de MORENA <ul style="list-style-type: none"> • MORENA: 259 • PAN: 78 • PRI: 47 • PT: 34 • MC: 28 • PES: 26 • PVEM: 13 • PRD: 11 • SP: 4 Cámara de Senadores presidida por Martí Batres Guadarrama de MORENA <ul style="list-style-type: none"> • MORENA: 55 • PAN: 23 |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|--|--|--|
| México | 2019 | Pensión a la pareja | Nacional | LGB | Andrés Manuel López Obrador | Izquierda | Para personas LGB formalmente empleadas y en unión civil o matrimonio. Es un derecho para las personas LGB que laboran y se extiende a las parejas cuando éstas fallezcan. | Judicial | <ul style="list-style-type: none"> • PRI: 14 • PES: 8 • PRD: 8 • PVEM: 6 • PT: 6 • MC: 7 • PANAL: 1 Ideología mayoritaria en el Congreso: izquierda |
| México | Enero de 2021 | Derechos político-electorales | Nacional | LGBTQ | Andrés Manuel López Obrador | Izquierda | Se incorporó a la cuota tres fórmulas de candidaturas de forma paritaria | Organismo público autónomo | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|----------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|
| | | | | | | | <p>distribuidas en dos fórmulas bajo el principio de MR en cualquiera de los 300 distritos electorales federales y una fórmula bajo el principio de RP en cualquiera de las cinco circunscripciones y ubicadas en los primeros diez lugares de las listas. El reconocimiento a la autoadscripción de la identidad de género al establecer cada fórmula de la diversidad sexual correspondirá al género al que se autoadscriba y se incorpora el reconocimiento a las personas no binarias, que si</p> | | |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|---|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|
| Panamá | 2006 | Identidad de género | Nacional | T | Martín Torrijos Espino | Centro-izquierda | La población objetivo no son personas trans. Para que una persona trans pueda cambiar su identidad, debe someterse a una cirugía de reasignación de sexo. | Ejecutivo | No aplica |
| Panamá | 2008 | Derecho a la vida ((despenalización de la homosexualidad) | Nacional | LGB | Martín Torrijos Espino | Centro-izquierda | — | Ejecutivo | No aplica |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|-----------------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| Perú | 2016 | Identidad de género | Nacional | T | Pedro Pablo Kuczynski Godard | Centro-derecha | — | Judicial | No aplica |
| Uruguay | 2004 | Libertad de expresión | Nacional | LGB TIQ+ | Jorge Luis Batlle Ibáñez | Centro-derecha | — | Legislativo | Composición de la Asamblea General de Uruguay Cámara de Representantes presidida por José Amorín Batlle del PC <ul style="list-style-type: none"> • PEPPA: 40 • PC: 33 • PN: 22 • PNE: 4 Cámara de Senadores presidida por Luis Hierro López del PC <ul style="list-style-type: none"> • PEPPA: 12 • PC: 10 • PN: 7 • PNE: 1 • PUC: 0 Ideología mayoritaria en la Asamblea: centro-derecha |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|---------------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| Uruguay | 2008 | Unión civil | Nacional | LGB | Tabaré Ramón Vázquez Rosas | Izquierda | — | Legislativo | Composición de la Asamblea General de Uruguay Cámara de Representantes presidida por Alberto Perdomo del PN (1o. de marzo de 2008 al 1o. de marzo de 2009). Y presidida por Roque Arregui del PEPPA (1o. de marzo de 2009 al 15 de febrero de 2010). • PEPPA: 52 • PN: 36 • PC: 10 • PI: 1 |
| Uruguay | 2009 | Adopción | Nacional | LGB | Tabaré Ramón Vázquez Rosas | Izquierda | — | Legislativo | |
| Uruguay | 2009 | Identidad de género | Nacional | T | Tabaré Ramón Vázquez Rosas | Izquierda | — | Legislativo | Cámara de Senadores presidida por Rodolfo Nin Novoa del PEPPA • PEPPA: 16 • PN: 11 • PC: 3 Ideología mayoritaria en la Asamblea: centro-izquierda |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|---------|-------------------------------|------|------------------------|---------------------------------|----------------|-----------------------------|------------------------------|-----|--|-----------------------------|--------------------------------------|------------------|---|---|---|-------------|---|---|
| <i>País</i> | Uruguay | <i>Año en que se reconoce</i> | 2013 | <i>Derecho</i> | Familia (reproducción asistida) | <i>Alcance</i> | Nacional | <i>Población beneficiada</i> | LGB | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | José Alberto Mujica Cordano | <i>Ideología política partidaria</i> | Centro-izquierda | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | — | <i>Institución que otorga/reconoce el derecho</i> | Legislativo | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> | <p>Conformación de la Asamblea General de Uruguay</p> <p>Cámara de Representantes presidida por Germán Cardoso Ferreira del PC</p> <ul style="list-style-type: none"> • PEPEA: 50 • PN: 30 • PC: 17 • PI: 2 <p>Cámara de Senadores presidida por Danilo Ángel Astori Saragosa del PEPEA</p> <ul style="list-style-type: none"> • PEPEA: 16 • PN: 9 • PC: 5 <p>Ideología mayoritaria en la Asamblea: centro-izquierda</p> |
| Uruguay | | 2013 | | Matrimonio igualitario | Nacional | LGB | José Alberto Mujica Cordano | Centro-izquierda | — | Ejecutivo | No aplica | | | | | | | | |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|--|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|
| Uruguay | 2014 | Educación | Nacional | LGB TIQ+ | José Alberto Mujica Cordano | Centro-izquierda | Derecho a la educación sexual en todos los niveles educativos. Derecho a que todas las personas LGBT reciban educación. | Ejecutivo | No aplica |
| Uruguay | 2018 | Derecho a la vida (una vida plena) | Nacional | T | Tabaré Ramón Vázquez Rosas | Centro-izquierda | — | Legislativo | Composición de la Asamblea General de Uruguay |
| Uruguay | 2018 | Seguridad social (salud) | Nacional | LGB TIQ+ | Tabaré Ramón Vázquez Rosas | Centro-izquierda | Un derecho general a personas LGBT sin importar que estén formalmente empleadas. Hay una ley trans. | Legislativo | Cámara de Representantes presidida por Cecilia Bottino del PEPEA <ul style="list-style-type: none"> • PEPEA: 50 • PN: 32 • PC: 13 • PI: 3 • UP: 1 |
| Uruguay | 2018 | Trabajo (derecho a la no discriminación laboral) | Nacional | LGB TIQ+ | Tabaré Ramón Vázquez Rosas | Centro-izquierda | Un derecho general a personas LGBT sin importar que estén formalmente empleadas. | Legislativo | Cámara de Senadores presidida por Lucía Topolansky del PEPEA |

| <i>País</i> | <i>Año en que se reconoce</i> | <i>Derecho</i> | <i>Alcance</i> | <i>Población beneficiada</i> | <i>Persona mandataria en turno (cuando se reconoce el derecho)</i> | <i>Ideología política partidaria</i> | <i>Especificaciones al derecho otorgado</i> | <i>Institución que aprueba/reconoce el derecho</i> | <i>Composición de las cámaras cuando el derecho se reconoce por el Congreso</i> |
|-------------|-------------------------------|----------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|--|
| | | | | | | | | | <ul style="list-style-type: none"> • PEPEA: 15 • PN: 10 • PC: 4 • PI: 1 Ideología mayoritaria en la Asamblea: centro-izquierda |

FUENTE: Base de Datos Reconocimiento de Derechos LGBTIQ+ del #ObservatorioReformas (1977-2022).

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

DE CÓMO LOGRAR MÁS REPRESENTACIÓN
DE PERSONAS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Discriminación en la democracia actual: conceptos claves.* III. *Representación de afrodescendientes e indígenas en las Américas.* IV. *Instancias de exclusión de personas afrodescendientes e indígenas.* V. *Reformas para revertir la discriminación étnico-racial: una agenda.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN¹

En América Latina hay grandes sectores de la población que debido a características inherentes a la diversidad humana enfrentan desigualdades estructurales, que se traducen en exclusión e impiden, anulan o reducen el goce o ejercicio pleno de sus derechos humanos. Mientras que “la asimetría en la distribución de recursos y servicios, privilegios y responsabilidades, prestigio y poder” (Polino, 2019: 1) explica la situación de desigualdad de poblaciones en histórica vulneración, la consecuencia directa en la realidad de estas comunidades, grupos sociales y colectivos es que reciben un trato desfavorable en comparación con el resto de los miembros del entorno al que pertenecen. La discrimina-

¹ Las opiniones son personales. No representan las de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. La autora agradece la cuidadosa lectura y los comentarios realizados a este documento por dos colegas del #ObservatorioReformas.

ción entra en juego limitando oportunidades y accesos, al tiempo que determinan la manera como personas de estos colectivos participan en la sociedad.

En esencia, la democracia debería sentar las bases que nivelen la cancha de beneficios, participación y representación, para contribuir de forma digna en la sociedad, y debería producir resultados que nivelen oportunidades, reduzcan, o más bien, eliminen tratos desiguales en todas las dimensiones de los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Entre estos grupos que han sido históricamente excluidos, las personas indígenas y afrodescendientes enfrentan similares problemas en términos de desigualdad económica, social, cultural y política, principalmente cuando se les compara con otros grupos sociales, especialmente los blancos (Bello y Rangel, 2002: 39). En el caso de las personas afrodescendientes, debido a la exclusión social, efectos persistentes de la historia de esclavitud y del racismo histórico, éstas suelen estar sobrerrepresentadas entre las personas en situación de pobreza con acceso limitado a servicios, educación y empleos (CEPAL, 2020a) y están expuestas a niveles mayores de contaminación, crimen, violencia y desastres naturales. Resolver el reto del acceso a sus derechos no es un tema menor, ya que se estima que son alrededor de 134 millones de personas afrodescendientes, que representan un 21% de la población total regional (CEPAL, 2020a), es decir, alrededor de uno de cada cuatro latinoamericanos se identifica como afro.²

En América Latina y el Caribe hay 54.8 millones de indígenas (CEPAL, 2020b)³ y constituyen casi el 30% de las personas en pobreza extrema. Entre algunos indicadores socioeconómicos que ilustran su situación, se conoce que su tasa de informalidad laboral es de 82.6%, 31.5 puntos porcentuales más que la de las personas no indígenas, y las probabilidades de que tengan un sueldo son 12.4 puntos porcentuales menores que las de sus homólogos no indígenas. En la educación también enfrentan una situación de desigualdad, puesto que el 31.7% de la población ocupada indígena no ha tenido ninguna formación, frente a 12.8% de los no indígenas, y menos de 30% ha tenido educación intermedia y avanzada, frente a más de 48% de los no indígenas (CEPAL, 2020b). Su profunda vinculación con el ambiente también se ha visto afectada por la situación de degradación ambiental en sus territorios que impide la obtención de medios de subsistencia tradicionales.

Esta situación de desigualdad socioeconómica tiene su correlato a nivel político, puesto que las personas afrodescendientes e indígenas comparten, además de desfavorables indicadores socioeconómicos, una situación de sub-

² Vale decir que las personas afrodescendientes tienen mayor peso poblacional en países como Brasil, Venezuela, Colombia, Cuba, México y Ecuador (CEPAL, 2020a).

³ Los países con mayor número de indígenas son México, Perú, Guatemala y Bolivia.

representación en las posiciones de toma de decisiones. En América Latina, su origen étnico-racial impacta la posición que estas personas ocupan dentro de la estructura social y política, siendo la discriminación y la exclusión lo que permite que un grupo dominante mantenga y justifique la exclusión que, como se ha mencionado, es social y económica, pero también política.

Ante este panorama, este capítulo pone el lente en el acceso a los derechos políticos de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina. La primera parte explora los conceptos de discriminación étnico-racial y discriminación electoral, así como sus manifestaciones. Mientras que la segunda presenta los datos disponibles en cuanto a la representación política de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina. La tercera parte evalúa las instancias de exclusión y discriminación que pueden enfrentar estos grupos a la hora de participar políticamente, analizados a la luz de la faceta activa y pasiva de los derechos político-electorales. La siguiente sección hace un mapeo de las reformas políticas adoptadas a nivel regional, específicamente en cuanto a medidas de acción afirmativa para revertir la situación de subrepresentación; aunque son pocos los países que han adoptado estas reformas, éstas han buscado implementar el principio de inclusión y equidad en la competencia electoral. El capítulo concluye planteando algunas pautas sobre lo que deberían considerar futuras reformas a nivel regional en esta materia.

II. DISCRIMINACIÓN EN LA DEMOCRACIA ACTUAL: CONCEPTOS CLAVES

La Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013) ofrece las categorías de grupos que son considerados sujetos de protección internacional, en el entendido que son éstos quienes han sido históricamente discriminados, y el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos negados o violados. Entre estos grupos en situación de vulneración se encuentran las personas discriminadas “por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural” (OEA, 2013: 1),⁴ como las personas indígenas y afrodescendientes, quienes, de país a país, continúan sobrerrepresentados en los niveles de pobreza, al tiempo que presentan importantes brechas en el ejercicio de derechos económicos, sociales, y culturales,

⁴ Otros motivos que considera la Convención incluyen la religión, la edad, el sexo, la orientación sexual, la identidad y la expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, la discapacidad, la característica genética, condiciones biopsicosociales o cualquiera otra que represente un motivo por el cual ciertas personas son discriminadas y sus derechos afectados.

así como en el acceso a sus derechos civiles y políticos, e igualmente siguen subrepresentados en los cargos de representación política.

Estas poblaciones sufren discriminación en varios niveles: padecen discriminación, entendida como trato desigual e inferior con base en sus atributos (Rial, 2000) pero también sufren discriminaciones múltiples e indirectas por su condición de afrodescendencia e indígenas. Las discriminaciones múltiples, según plantea la mencionada Convención, se manifiestan con la existencia de situaciones de exclusión o restricciones basadas, de forma concomitante, en dos o más características, que buscan anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales en cualquier ámbito de la vida pública o privada.⁵

Una de las tipologías de la discriminación más complicadas de entender por sus manifestaciones no tangibles es la discriminación indirecta. La discriminación indirecta se produce en la esfera pública o privada cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutral, es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.⁶

La discriminación indirecta toca la esfera de la equidad, o falta de ella, cuando se estipulan ciertos requisitos o ciertas disposiciones que ciertos grupos en histórica situación de vulneración no pueden cumplir. Ilustra por ejemplo situaciones en las que se exige el cumplimiento de un umbral de número de firmas para el registro de partidos o movimientos, sin considerar otras formas de organización y participación política que quizá sean compatibles con los usos y costumbres de los movimientos indígenas para canalizar sus demandas y propuestas políticas. O, por ejemplo, cuando una disposición exige como requisito para candidaturas, que las personas cum-

⁵ La discriminación múltiple también está vinculada al concepto de “interseccionalidad”, entendido como el cruce de múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia que se intersectan en contextos históricos específicos. Viveros Vigoya (2006) sostiene que el concepto de interseccionalidad fue acuñado en 1989 por la abogada afroestadounidense Kimberlé Crenshaw en el marco de la discusión de un caso concreto legal, con el objetivo de hacer evidente la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors. Para una discusión del concepto y su evolución, véase Viveros Vigoya, Mara (2006). “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>.

⁶ Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación. Organización de los Estados Americanos (OEA), 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.

plan con un mínimo de educación, cuando los activistas afrodescendientes no necesariamente los cumplen por motivos de su limitado acceso a escolarización y bajas tasas de retención escolar.

Las personas afrodescendientes e indígenas también pueden ser víctimas de discriminación electoral, entendida como la condición en la cual a una persona o a un grupo de personas no se les permite gozar plenamente y en igualdad de condiciones con sus conciudadanos, de sus derechos políticos en sus dos facetas, pasiva y activa —derecho a elegir y derecho a ser electo o electa— debido a su pertenencia a uno de los grupos históricamente marginados y en situación de vulnerabilidad (Muñoz-Pogossian, 2017). Para estas poblaciones, el resultado es una persistente situación de subrepresentación. Para los países de América Latina, la consecuencia es la existencia de una democracia incompleta, con una representación imperfecta y excluyente.

El origen étnico-racial puede influir de manera importante en la posición que ocupan las personas dentro de la estructura social. Tal como ilustran otras secciones de este capítulo, las poblaciones indígenas y afrodescendientes son objeto de discriminación étnico-racial cuando reciben un trato diferenciado, excluyente o restrictivo basado, en primera instancia, en su color de piel, facciones, estatura, color de cabello, entre otras características físicas, y en segunda instancia, cuando este trato se traduce en rechazo de sus hábitos, costumbres, indumentaria, símbolos, formas de vida, idioma y/o creencias.

Hopenhayn y Bello (2001) sostienen que la discriminación por motivos de raza o etnia implica una operación simultánea de separación y jerarquización: el otro racial o étnico es juzgado como diferente y, a la vez, como inferior en jerarquía, cualidades, posibilidades y derechos, manifestándose esta desigualdad mediante mecanismos simbólicos y acciones cotidianas, incluyendo la vía de políticas oficiales de Estados o gobiernos. A pesar de que en los últimos 20 años se han venido produciendo reformas para revertir esa discriminación étnico-racial y sus efectos, y de que las personas afrodescendientes o personas indígenas han avanzado considerablemente hacia una mayor inclusión en el sistema democrático en su derecho de elegir, continúan enfrentando importantes desventajas para su participación política (Casas-Zamora *et al.*, 2014).

III. REPRESENTACIÓN DE AFRODESCENDIENTES E INDÍGENAS EN LAS AMÉRICAS

La representación de personas de diversidad étnico-racial en espacios de poder sigue siendo escasa (Htun, 2016: 24); además, identificar dicha informa-

ción no resulta fácilmente disponible. Esto, debido a varios factores: por un lado, la ineficacia de la infraestructura de datos gubernamentales en muchos países de América Latina para recolectar información de forma desagregada según estas variables y, por otro, porque mucha de esa información está relacionada con la autoidentificación de las personas como parte de esos grupos.⁷

De cualquier modo, al menos de los datos que se conocen, se comprueba una marcada subrepresentación de estas poblaciones en las instituciones políticas. Así, por ejemplo, el porcentaje de representación parlamentaria indígena en los países que concentran mayor cantidad de esta población es muy limitado, con porcentajes que pueden llegar tan bajo como 2.8% en el caso de México, donde las personas afrodescendientes son 7.4% de la población, o 5.6% en Ecuador, donde representan 35.3% de la población, siendo Bolivia el caso donde más progresos se han visto con 31.5% de representación parlamentaria de personas indígenas, como muestra la tabla I. Este progreso en el caso de Bolivia con 31.5% de representación indígena, aunque se vio plasmado también en la elección del primer presidente indígena de las Américas (Evo Morales, 2006-2019), dista del 59% que las personas indígenas representan del total de la población.

TABLA I. PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN
 PARLAMENTARIA INDÍGENA COMPARADO
 CON PORCENTAJE DE POBLACIÓN

| <i>País</i> | <i>Años</i> | <i>Total miembros del Poder Legislativo</i> | <i>% de representación indígena</i> | <i>% de población indígena del total de la población</i> |
|-------------|-------------|---|-------------------------------------|--|
| Bolivia | 2009-2015 | 130 | 31.5 | 59.0 |
| Ecuador | 2009-2013 | 124 | 5.6 | 35.3 |
| Guatemala | 2012-2016 | 158 | 12.0 | 42.8 |
| México | 2012-2015 | 500 | 2.8 | 7.4 |
| Perú | 2011-2016 | 130 | 6.9 | 40.2 |

FUENTE: OEA (2015).

⁷ La autoidentificación étnica o racial hace referencia a una conciencia de la identidad de las personas, cómo se identifican o se sienten las personas de acuerdo con su raza, herencia ancestral, costumbres, tradiciones, o antepasados y familia; ello considerando aquellos elementos que se prefieren resaltar o revalorar de la identidad cultural, de manera estrictamente individual. La decisión de incluir esta pregunta en los censos en los países de América Latina es de corte reciente.

En cuanto a su representación en cargos de elección popular, la realidad de subrepresentación ilustrada para el caso de las personas indígenas también se replica en el caso de las personas afrodescendientes. Los datos más recientes de representación congresal indican que siguen siendo pocas las personas afrodescendientes que logran escaños en espacios formales del Poder Legislativo.

TABLA II. REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA
 DE PERSONAS AFRODESCENDIENTES
 EN AMÉRICA LATINA (2016)

| <i>País</i> | <i>Total afrodescendientes</i> | <i>Número total de personas legisladoras</i> | <i>% de afrodescendientes del total</i> |
|---------------|--------------------------------|--|---|
| Brasil | | | |
| Cámara Baja | 103 | 513 | 20 |
| Senado (2010) | 1 | 81 | 1.2 |
| Colombia | | | |
| Cámara Baja | 9 | 166 | 5.4 |
| Senado | 1 | 102 | 1 |
| Costa Rica | | | |
| Unicameral | 0 | 57 | 0 |
| Ecuador | | | |
| Unicameral | 9 | 137 | 6.6 |
| Perú | | | |
| Unicameral | 3 | 130 | 2.3 |
| Uruguay | | | |
| Cámara Baja | 1 | 99 | 1 |
| Senado | 0 | 31 | 0 |
| Venezuela | | | |
| Unicameral | 4 | 165 | 2.4 |

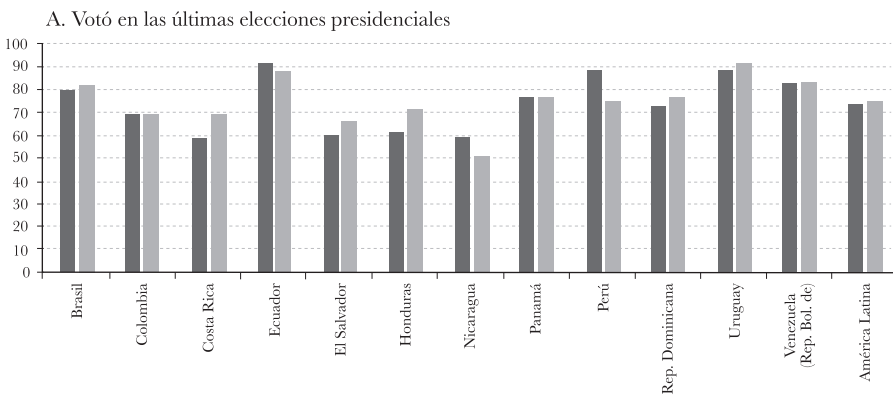
FUENTE: Htun (2016: 30).

De acuerdo con la tabla II, los porcentajes de representación de personas afrodescendientes en los congresos siguen siendo bajos. El caso de Brasil, con

51% de la población autoidentificándose como afro, muestra la profunda sub-representación, donde apenas un 20% de la Cámara Baja y 1.2% del Senado está compuesto por personas afrodescendientes. En el caso de Colombia, donde son alrededor del 11% de la población, apenas son 5% de la Cámara Baja y en Costa Rica, donde son 8% de la población, no hay ningún diputado afrodescendiente, aunque sí tienen la primera mujer afrodescendiente como vicepresidenta de la República.

En cuanto a la participación electoral, sin embargo, la CEPAL (2020a) reporta que no existen mayores diferencias entre el porcentaje de votantes de la población en general *versus* la población afrodescendiente. Aunque se reconoce que la participación afrodescendiente en espacios formales de participación política, como el sufragio, ha estado limitada por el analfabetismo, la dependencia económica y la sujeción a la hacienda y a los patrones desde la abolición de la esclavitud a partir de la segunda mitad del siglo XIX; en efecto, los datos que se registran en el gráfico I revelan patrones similares de voto entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes en el agregado regional: cerca de tres cuartos de la población afrodescendiente indicó que votó en las últimas elecciones presidenciales, destacándose únicamente los casos de Costa Rica y Honduras, donde el voto es menor entre la población afrodescendiente (CEPAL, 2020a: 7).

GRÁFICO I. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PARTICIPACIÓN POLÍTICA, POR CONDICIÓN ÉTNICO-RACIAL (2015)



FUENTE: CEPAL y UNFPA (2020).

En cuanto a su representación en espacios de poder, sin embargo, Htun (2016) argumenta que en los siete países con mayor representación de per-

sonas afrodescendientes son evidentes dos tendencias. Por un lado, los datos sugieren que las personas afrodescendientes están subrepresentadas en relación con su presencia en la población general, exceptuando Brasil y Ecuador, donde pareciera que su representación en espacios de poder (en particular, instituciones representativas) está creciendo. Por el otro, tienden a no agruparse por partido, sino más bien son electos por partidos de todo el espectro político, incluidos los partidos de derecha.

IV. INSTANCIAS DE EXCLUSIÓN DE PERSONAS AFRODESCENDIENTES E INDÍGENAS

Por estar sobrerrepresentados en los estratos socioeconómicos de bajos ingresos y por padecer los estragos de una discriminación histórica y estructural, como demuestran los datos anteriormente presentados, las personas afrodescendientes e indígenas enfrentan mayores obstáculos para ejercer sus derechos político-electorales. ¿Cuáles son las instancias de exclusión al votar y al ser votados? Para poder definir hacia dónde orientar las políticas públicas de ataque a la desigualdad étnico-racial en la participación política, es clave entender dónde se manifiestan estas desigualdades.

1. *El derecho a votar*

Para poder ejercer el derecho a votar es imprescindible ser parte del padrón electoral. Una de las principales manifestaciones de la exclusión que enfrentan las personas indígenas y afrodescendientes a nivel electoral es su participación en los registros electorales. Entre muchos otros retos, muchas de estas personas con frecuencia no se encuentran inscritas en los registros electorales, y de tener interés en hacerlo, se les dificulta por problemas de logística o por pensar que son procesos que están muy alejados de su interés cotidiano. En la faceta del derecho a votar, entonces, son varias las dimensiones para tener en cuenta en dónde pueden darse estas exclusiones: *a)* inscripción de votantes indígenas y afrodescendientes en el registro electoral; *b)* promoción de información electoral para un voto libre e informado; *c)* acceso a la votación y emisión del voto, y *d)* respeto de la voluntad del elector indígena y afrodescendiente.

Tal como exigen los marcos normativos de derechos humanos y la legislación en los países de América Latina, éstos son requerimientos de elecciones democráticas que son aplicables a toda la ciudadanía, pero debido a una situación histórica de exclusión y discriminación tiene afectaciones

particulares en el caso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. En este sentido, es clave eliminar cualquier barrera de acceso que pueda fungir como un obstáculo a la participación de personas indígenas y afrodescendientes. Esto incluye garantizar la igualdad en la inscripción como votantes y la obtención de la credencial requerida para votar, tomando en cuenta las adecuaciones razonables en cuanto a la ubicación geográfica, dicese la descentralización de las unidades de registro electoral haciéndolas accesibles a las localidades donde se encuentran personas indígenas y afrodescendientes, en cuanto a la provisión de información en idiomas nativos y el respeto de los usos y costumbres y dinámicas particulares de las comunidades a la hora de llevar a cabo las jornadas de registro. En esencia, hay que asegurar que además de que el marco normativo garantice el derecho al voto de estas personas, también que en la práctica no existan barreras o limitaciones físicas, económicas, culturales, legales o administrativas que impida cumplir con este propósito (OEA, 2015: 29).

Una vez inscritos, es preciso que los electores indígenas y afrodescendientes puedan contar, en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía, con información sobre los diferentes partidos políticos y candidaturas y sobre las propias elecciones. En este sentido, la promoción de información electoral para un voto libre e informado debe tomar en cuenta las realidades particulares de estas poblaciones en varios sentidos, siendo el principal el que puedan contar con información sobre su centro de votación, el procedimiento de votar y, finalmente, sobre las candidaturas en formatos e idiomas accesibles para ellos y ellas. Esto recae en la autoridad electoral, pero también en los partidos políticos y otras instituciones relevantes (sectoriales) cuya responsabilidad es también asegurar el goce de derechos de estas poblaciones. En este marco, y tomando en cuenta que el idioma puede ser una barrera importante para que personas indígenas tengan acceso a la información sobre el proceso de votación y la oferta electoral, es vital que estas poblaciones puedan beneficiarse de campañas de información en idiomas y dialectos indígenas.

La principal limitación en cuanto al acceso a la votación y efectiva emisión del voto está vinculada al hecho de que las poblaciones indígenas y las afrodescendientes en ruralidad usualmente se encuentran a grandes distancias de los centros de votación, que generalmente se ubican donde hay mayores concentraciones de electores. Por tanto, en esta dimensión también puede producirse la exclusión político-electoral. En este sentido, es clave considerar la descentralización de los centros de votación, o incluso, la disposición de centros de votación itinerantes que puedan alcanzar las localidades, a veces incluso en aislamiento, en las que se encuentran las personas

indígenas y afrodescendientes.⁸ Incluye también trasladar oportunamente el material electoral a estas localidades, considerando las contingencias del caso para el oportuno arribo a estas poblaciones.

En la práctica, hay exclusiones en el derecho a votar que resultan cuando hay limitaciones a la secretividad y libertad en la emisión del voto. La práctica de algunos pueblos indígenas del voto en familia o donde un miembro del hogar ejerce el derecho al voto por todos los demás es una, pero también resulta cuando estas poblaciones son presionadas con violencia o manipuladas para expresar una intención de voto en particular. De las prácticas que efectivizan votos capitalizando en la situación de pobreza que enfrentan las poblaciones indígenas y afrodescendientes es la utilización de favores o concesiones clientelares a cambio del voto.

Aunque esto tiene también aplicación para el resto de la población, tiene manifestaciones específicas en el caso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, tanto por su histórica situación de vulneración como por su condición de lejanía geográfica y distancia cultural e idiomática de los grupos sociales dominantes, así como por su sobrerrepresentación entre las personas pobres y pobres extremas en las Américas. Si son retos importantes en materia del ejercicio del voto, estos factores entran en juego de forma más compleja en cuanto al derecho de estas poblaciones a ser electas. Ellas enfrentan estos y otros obstáculos vinculados al racismo y xenofobia, aporofobia,⁹ y la histórica discriminación étnico-racial que perpetúa su situación de exclusión.

Considerando lo complejo de las exclusiones que enfrentan estas poblaciones, que van desde la esfera socioeconómica a la política, su verdadera inclusión pasa por intervenciones de política pública para lo social, al igual que la adopción de reformas que generen condiciones para una competencia electoral equitativa para las candidaturas de estas personas, es decir, reformas políticas. Para revertir la exclusión en la faceta pasiva de sus derechos políticos (por ejemplo, el derecho a ser electo) se han adoptado en

⁸ En el caso de las poblaciones indígenas, muchas de éstas se encuentran en zonas alejadas de las ciudades, usualmente incluso en parques nacionales y cerca de la naturaleza. En el caso de las personas afrodescendientes, aunque tienden también a estar en zonas urbanas, en muchos países de la región existen aún los palenques, establecidos por los africanos que escapaban para vivir en libertad, con autonomía e independencia, y que se encontraban lejos de las colonias. El primer palenque en las Américas fue San Basilio de Palenque, un corregimiento del municipio de Mahates, en el departamento de Bolívar, Colombia, declarado Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Humanidad por ser el primer pueblo libre de la América colonial.

⁹ El término “aporofobia” fue acuñado en 1995 por la filósofa Adela Cortina para referirse al “rechazo, aversión, temor y desprecio hacia el pobre, hacia el desamparado que, al menos en apariencia, no puede devolver nada bueno a cambio”.

América Latina las llamadas medidas de acción afirmativa, cuya base para su diseño e implementación se encuentra en el entramado jurídico interamericano, que consagra derechos para todas las personas, y ha buscado mejorar las condiciones para la participación de personas indígenas y afrodescendientes.¹⁰

2. *El derecho a ser electos: medidas de acción afirmativa*

Para revertir esta situación de desigualdad política, los países de América Latina han venido innovando formas de participación a partir de la aprobación de reformas político-electoral. Tal como ha planteado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un mecanismo clave para promover la igualdad y la no discriminación son las medidas de acción afirmativa. Éstas buscan

...garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de personas o grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos (CIDH, 2019: 78).

Estas medidas, de orden temporal, tienen el propósito de atenuar o eliminar condiciones que causan la discriminación de ciertos grupos, acercando a estos grupos al pleno goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. La evolución más rica a nivel regional en el diseño e implementación de medidas de acción afirmativa vía reformas políticas ha buscado una mayor representación de mujeres. Sin embargo, por estar dentro de

¹⁰ Los instrumentos normativos de derechos humanos que sustentan la aplicación de medidas de acción afirmativa para abonar a revertir situaciones históricas de subrepresentación y limitado acceso a derechos incluyen la Carta de la Organización de Estados Americanos (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y la Carta Democrática Interamericana (2001). Adicional a estos instrumentos neurálgicos del sistema interamericano de derechos humanos existe también un entramado jurídico específicamente atendiendo la realidad de grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo personas indígenas y afrodescendientes. Vale destacar en este ámbito la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, así como otros instrumentos de *soft law* (no vinculantes), como la Declaración Americana sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (2016) y el Plan de Acción Regional del Decenio de las Personas Afrodescendientes (2016).

los grupos socialmente vulnerables e históricamente excluidos de los espacios de poder político, las personas indígenas y afrodescendientes también han sido sujetos de protección vía estas reformas. El objetivo de las diversas reformas ha sido garantizar el ejercicio del derecho a ser electo y acceder a las funciones públicas, buscando al mismo tiempo reconocer, por un lado, las tradiciones y culturas y las formas de expresión colectiva de los derechos de poblaciones indígenas y, por el otro, la histórica exclusión y discriminación étnico-racial de la que han sido, y siguen siendo objeto, por lo que ultimadamente se convierte en obstáculo para su participación competitiva en elecciones.

La faceta pasiva de los derechos políticos, donde las medidas de acción afirmativa *se hacen* relevantes, aunque son pocos los países que han adoptado estas reformas. La tabla III evidencia que apenas cuatro países tienen algún tipo de dispositivo en sus arreglos electorales que nivela la cancha de participación de las personas indígenas y afrodescendientes.

TABLA III. REFORMAS ORIENTADAS A BUSCAR
MÁS REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE INDÍGENAS
Y AFRODESCENDIENTES EN AMÉRICA LATINA (2020)

| <i>País</i> | <i>Candidaturas</i> | <i>Indígenas</i> | <i>Afrodescendientes</i> |
|-------------|---------------------|------------------|--------------------------|
| Argentina | Diputaciones | | |
| | Senadurías | | |
| Bolivia | Diputaciones | X | X |
| | Senadurías | | |
| Brasil | Diputaciones | | |
| | Senadurías | | |
| Chile | Diputaciones | | |
| | Senadurías | | |
| Colombia | Diputaciones | X | X |
| | Senadurías | X | |
| Costa Rica | Cámara única | | |
| Ecuador | Cámara única | | |
| El Salvador | Cámara única | | |
| Guatemala | Cámara única | | |

| <i>País</i> | <i>Candidaturas</i> | <i>Indígenas</i> | <i>Afrodscendientes</i> |
|----------------------|---------------------|------------------|-------------------------|
| Haití | Diputaciones | | |
| | Senadurías | | |
| Honduras | Cámara única | | |
| México | Diputaciones | X | X |
| | Senadurías | | |
| Nicaragua | Cámara única | | |
| Panamá | Cámara única | | |
| Paraguay | Diputaciones | | |
| | Senadurías | | |
| Perú | Cámara única | | |
| República Dominicana | Diputaciones | | |
| | Senadurías | | |
| Uruguay | Diputaciones | | |
| | Senadurías | | |
| Venezuela | Cámara única | X | |

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

En Bolivia, la Ley de Régimen Electoral 026, del 30 de junio de 2010, establece los criterios de acción afirmativa para el caso de poblaciones indígenas, considerando a los afrobolivianos como una de las naciones que califican para la aplicación de la medida. En su capítulo II, “Circunscripciones electorales y codificación”, artículo 50, fracción I, inciso e), establece la definición de siete circunscripciones especiales para diputadas y diputados indígenas originarios campesinos. Igualmente, el artículo 57, fracción I, señala la distribución de “escaños de circunscripciones especiales” por departamentos para la elección en la Cámara de Diputados, e incluso identifica las naciones y pueblos indígenas minoritarios que califican para las circunscripciones especiales por departamento. En esta distribución se contemplan también las personas afrobolivianas (para el departamento de La Paz).

El artículo 61 especifica que sólo podrán aplicar a poblaciones que viven en ruralidad (fracción II), que éstas deberán ser definidas en consulta con las naciones y pueblos originarios en cada uno de los departamentos (fracción IV), y que las postulaciones de candidatas y candidatos se efectuarán a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígenas ori-

ginnarios campesinos o las organizaciones políticas que se registren ante el Órgano Electoral Plurinacional. La ley también contempla la aplicación del criterio de paridad de género y alternancia para estas listas de candidaturas (fracción VII).

En Colombia, la aplicación de medidas de acción afirmativa para las personas indígenas en territorio colombiano se remonta a la reforma constitucional de 1991 que, en su artículo 171, incluyó entre sus disposiciones la creación de una circunscripción especial para asegurar la presencia de dos representantes indígenas en el Senado (de cien que lo conforman). El mismo artículo requiere que

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Para la Cámara de Representantes, la misma Constitución de 1991, en su capítulo 5, artículo 176, establece además de una circunscripción territorial, el establecimiento y reglamentación por vía de una ley adicional, de “una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior”. En este sentido, a través de la Ley 649 de 2001, se reglamenta esta circunscripción especial asignando una curul para las comunidades indígenas (artículo 1o.).

La discusión sobre la reforma continuó en el Estado colombiano, y años después, el número de curules para pueblos indígenas quedó establecido en “dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas” para el Senado en la reforma constitucional de 2005, y la correspondiente Ley Electoral, indicando también que se podrá reglamentar el establecimiento de una “circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos en el exterior”, poniendo el máximo de curules para la cámara baja en cinco representantes (capítulo V, artículo 176).

En esta disposición quedan incluidos además de las personas de pueblos indígenas y originarios, las personas afrocolombianas consideradas para propósitos de esta Ley una minoría étnica, aunque vale decir que se argumenta una disparidad en la aplicación del criterio de acción afirmativa en el caso de las personas afrodescendientes que no son explícitamente nombrados en la norma, y a pesar de ser alrededor del 25% de la población colombiana,

no se les otorgan directamente curules en el Senado ni en la Cámara de Representantes por circunscripción especial.¹¹

Adicional a esta disparidad entre curules para personas indígenas versus personas afrodescendientes evidenciada en la aplicación de esta medida, diversos autores (Basset, 2011; Escandón Vega, 2011; Peralta, 2005, entre otros) han cuestionado el impacto de la aplicación de estas reformas en garantizar la real representación de pueblos indígenas y afrodescendientes, llamándolas incluso “una suerte de trampa marginalizadora” (Escandón Vega, 2011: 51). El análisis de este grupo de autores sugiere que estas circunscripciones especiales han abierto un espacio muy limitado, generando confusión entre los electores, y recientemente operando incluso en contra del propósito para el que fue creado con la incursión de partidos nacionales en las circunscripciones especiales.

En México, se han aprobado medidas de acción afirmativa para personas indígenas y afrodescendientes en el registro de las candidaturas a la Cámara Baja. Mientras que los partidos políticos han adoptado cuotas voluntarias en sus estatutos para grupos históricamente desfavorecidos debido a la discriminación étnico-racial (PRI, 2014, PAN, 2016, PRD, 2014 y Morena, 2014), fue el Instituto Nacional Electoral (INE) el que avanzó en la designación de distritos electorales con mayoría de población indígena, lo que permite institucionalizar una medida de acción afirmativa para estas poblaciones. Ensayos previos de esta medida de acción afirmativa, y dictaminados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permitieron llegar a la medida aprobada en 2021 a través de la cual el INE incrementa “de trece (13) a veintiuno (21) el número de distritos en que los partidos políticos o coaliciones deberán postular personas que acrediten la adscripción como indígenas de los veintiocho (28) distritos con 40 por ciento o más de población indígena, debiendo postular al menos once (11) mujeres”.

Esta medida no sólo amplía la disponibilidad de escaños de acuerdo con datos de población por estado, sino que también, respondiendo a un enfoque de interseccionalidad, se ocupa de la situación de mujeres indígenas, e incluso establece un mandato de posición a los partidos políticos exigiendo que al menos una de las fórmulas presentadas con composición de personas indígenas se ubique en los primeros diez lugares de cada lista. El propio Acuerdo INE/CG572/2020 de 2021 establece protecciones para personas afrodescendientes fijando

¹¹ Para más información sobre esta discusión, véase Peralta González (2005).

...un piso mínimo que permita expandir los derechos de las 2.9 millones de personas que se encuentren dentro de este grupo a partir de una masa crítica, postulando al menos tres (3) fórmulas de candidaturas integradas por personas afroamericanas en cualquiera de los 300 distritos electorales de mayoría relativa y una (1) fórmula por el principio representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista.

La aplicación de la cuota étnica también exige considerar el enfoque de género requiriendo que “las cuatro (4) postulaciones deban realizarse de manera paritaria para ambos géneros”.

En Venezuela, a partir de la Constitución de 1999, se estableció la aplicación de una circunscripción especial para pueblos indígenas. En efecto, la norma establece en su artículo 125 que conforme a la ley, los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política poniendo la responsabilidad en el Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena. En consonancia con este dispositivo de la reforma constitucional de 1999, el artículo 186 también establece que los pueblos indígenas en Venezuela elijan “tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres”.¹² Cada uno de los estados que componen las regiones elige un representante, y es el Consejo Nacional Electoral la entidad que declarará electo al candidato o electa a la candidata que hubiera obtenido la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción.¹³

Aunque de naturaleza diferente, otras disposiciones, como la de Perú, establecen cuotas étnicas a nivel de elecciones subnacionales, o la de Brasil,

¹² Estos diputados para las circunscripciones indígenas corresponden a tres regiones del país: Occidente, compuesta por los estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, compuesta por los estados Amazonas y Apure, y Oriente, compuesta por los estados Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Anzoátegui y Sucre.

¹³ Vale decir que aunque la Constitución de 1999 en Venezuela estipuló la creación de la mencionada medida afirmativa por medio de una circunscripción electoral específicamente indígena, los curules logrados por personas indígenas en la elección de 2015, la última internacionalmente reconocida, no pudieron ser ocupados por los ganadores, violentando un elemento básico de una elección democrática y los derechos de estos ciudadanos venezolanos. Nuevamente en el ejercicio electoral de 2020, sin participación de partidos de oposición, o reconocimiento internacional, se violentó nuevamente la normativa. Esta vez la autoridad electoral cambió temporalmente el mecanismo de votación de candidatos indígenas: la votación directa y personal se reemplazaba por un sistema de delegados que votaron en nombre de las comunidades indígenas, eliminando la elección en primer grado que ha existido en los procesos anteriores, y que violenta de nuevo los principios claves de personalización del voto y derecho al voto nominal de la ley electoral, entre otros.

en donde, en octubre de 2020, el Tribunal Supremo Federal (STF) puso fin a la decisión sobre criterios raciales de dividir el tiempo de la publicidad no difundida en televisión y en el fondo electoral, teniendo como resultado la disposición de que los partidos políticos destinen recursos económicos y tiempo publicitario, respetando la proporción de candidatos blancos y afrodescendientes.

Si bien quedan reformas por hacerse y las vigentes deben afinarse, sin embargo, las reformas que se han adoptado en América Latina responden a una demanda latente por asegurar una mejor representación de diversos grupos sociales en la política, incluyendo las personas indígenas y afrodescendientes. Los argumentos detrás de este espíritu reformista, por más inclusión y representación, buscan atender los principales retos a nivel político que tienen implicaciones para la democracia, incluyendo el creciente desencanto de la ciudadanía con la democracia y la erosión de su legitimidad debido a la percepción de desigualdad.

V. REFORMAS PARA REVERTIR LA DISCRIMINACIÓN ÉTNICO-RACIAL: UNA AGENDA

Las democracias latinoamericanas enfrentan importantes dilemas para su consolidación. Es clave prestar atención a las brechas en cuanto a expectativas y entregables del sistema político, su representatividad y, sobre todo, los impactos que éstas tienen en la confianza ciudadana en la democracia. El presente trabajo argumenta que la deuda de representación persiste, y revertirla es parte de la respuesta que hay que dar para fortalecer la vinculación de la ciudadanía con el sistema democrático. Las reformas políticas son claves en este sentido, especialmente aquellas que apuntan a acciones afirmativas que se ha demostrado pueden funcionar con los candados y protecciones necesarios para lograr una representación más diversa en nuestras democracias.

En línea con lo planteado en este capítulo, y a la luz de la persistencia de las prácticas de discriminación étnico-racial que continúa limitando la representación política de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina, futuras reformas deberían estar enfocadas en reducir estos déficits, orientándose principalmente en: *a)* diseñar protocolos e incorporar adecuaciones que permitan a poblaciones indígenas y afrodescendientes, poder cumplir los requisitos legales y actos administrativos necesarios para la inscripción de sus candidaturas. Esto puede incluir bajar costos de registro de candidaturas, descentralizar los procesos de registro de estas candidaturas, entre otros; *b)* institucionalizar la aplicación de leyes de cuotas (30%)

para representantes indígenas y afrodescendientes, en las direcciones dentro de los partidos y para efectos de la postulación de sus candidaturas ante el electorado.

Mientras que la cuota dentro de los partidos para estas poblaciones está reservada a una decisión del propio partido, la cuota a nivel de presentación de candidaturas con un porcentaje de representación de personas indígenas o afrodescendientes es una decisión del Legislativo, y puede ser de obligatorio cumplimiento para los partidos o, como en el caso mexicano, puede ser una medida de acción afirmativa impulsada desde las autoridades electorales.

También se requiere consolidar el principio de paridad de género (50%) para asegurar la presentación de mujeres en las listas ofertadas al electorado con perspectiva étnico-racial, a través del diseño de sanciones a las válvulas de escape que encuentran los partidos para su aplicación, y de incentivos que de algún modo premien a los partidos que se alinean con el principio de igualdad en representación. Estas medidas pensadas desde un enfoque de interseccionalidad abrirían también brecha en cuanto a cómo pensar respuestas de leyes y políticas públicas para mayor inclusión; evaluar la adopción de asientos o escaños reservados, o de circunscripciones especiales, para pueblos indígenas o afrodescendientes, respetando también el principio de paridad de género, que tengan por objeto garantizar un mínimo de representantes indígenas o afrodescendientes en los espacios de decisión pública.

Finalmente, se trata de impulsar reformas para el financiamiento público dirigido a personas de poblaciones indígenas y afrodescendientes, de forma que puedan financiar parte de sus campañas, como es el caso de la medida adoptada en esta materia en Brasil (2020) a través del financiamiento indirecto (tiempo en medios). En este marco, y para los países que cuenten con financiamiento público indirecto por vía de acceso a medios de comunicación, se debe asegurar un porcentaje de esa franja para representantes de estas poblaciones que estén impulsando sus candidaturas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASSET, Yann, 2011, “Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas?”, *Análisis Político*, vol. 24 (72).
- BELLO, Álvaro y RANGEL, Marta, 2002, “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, núm. 76.
- CASAS-ZAMORA, Kevin *et al.*, 2014, “Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas”, en INSULZA, José Miguel, *Desigualdad e inclusión*

- social en las Américas: 14 ensayos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNPFA), 2020, *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*, Santiago, CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2020, *Los pueblos indígenas de América Latina, Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, Santiago, CEPAL.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), 2019, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>.
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN y ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.
- ESCANDÓN VEGA, Marcela Patricia, 2011, *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010): cuestionamientos a la representación identitaria en el Congreso de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales y Ediciones Uniandes.
- HOPENHAYN, Martín y BELLO, Álvaro, 2001, “Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe”, Serie Políticas Sociales, núm. 47, Santiago de Chile, CEPAL.
- HTUN, Mala, 2016, *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), 2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante Acuerdo INE/CG572/2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_de_talle.php?codigo=5610455&fecha=27/01/2021.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, 2017, “Discriminación electoral”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Wa-

- shington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: www.reformaspoliticas.org.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2015, *Observando la participación electoral de pueblos indígenas y afrodescendientes: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2013, *Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia*, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.
- POLINO, Carmelo, 2019, “Públicos de la ciencia y desigualdad social en América Latina”, *JCOM América Latina*, vol. 2.
- RIAL, Juan, 2000, “Discriminación electoral”, en CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL), *Diccionario electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL.
- VIVEROS VIGOYA, Mara, 2016, “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, *Debate Feminista*, núm. 52, 19 de octubre, disponible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>.

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

REFORMAS AL VOTO DE LA CIUDADANÍA DESDE EL EXTRANJERO EN AMÉRICA LATINA

Yuri Gabriel BELTRÁN MIRANDA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico*. III. *El voto de la ciudadanía en el extranjero en América Latina*. IV. *Niveles de participación de la ciudadanía migrante en América Latina*. V. *Reformas de voto extraterritorial en América Latina*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

El fenómeno de la migración en América Latina tiene un profundo y muy complejo devenir histórico, sobre todo en las últimas décadas, en las que los flujos transfronterizos han crecido significativamente con dirección hacia el norte global. Al día de hoy, cerca de 31.6 millones de latinoamericanos viven fuera de sus lugares de nacimiento: 26.6 millones emprendieron su travesía a América del Norte, mientras que cinco millones se encuentran distribuidos en América Latina, Europa, Asia y, en menor medida en África y Oceanía (OIM, 2020: 106-113). De acuerdo con el informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2020), el flujo migratorio de la región representó en los últimos cinco años poco más de 8.9 millones de migrantes, de los cuales el 93.1% tiene como destino países del norte global.

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la UNAM (Clave: IN301020). El autor agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

Tratando de enfrentar democráticamente el fenómeno de la migración, 18 países de América Latina han reconocido, para 2020, el derecho al sufragio de su ciudadanía en el extranjero. Lo anterior, aunque por sí mismo es un dato importante, en la práctica se manifiesta como un proceso que inició en la década de 1960, y que ha experimentado diversas modificaciones dependiendo del contexto político-migratorio nacional. De esta manera, el presente capítulo tiene como objetivo analizar la manera en que los distintos países de América Latina han regulado el ejercicio de la membresía política de sus migrantes a través del sufragio.²

Así, para dar cumplimiento a dicho objetivo, el texto se divide en tres apartados: en el primero se describen las generalidades del modelo actual de voto extraterritorial en los países de América Latina. En la segunda parte se explora con mayor profundidad las particularidades de cada uno de los casos, confrontando los niveles de participación y el tamaño de sus migraciones. Finalmente, en el tercer apartado se revisan los procesos de reforma de cada uno de los países en materia de voto extraterritorial, con la finalidad de examinar a detalle los procesos políticos que han llevado a la construcción del diseño electoral en este ámbito. Finalmente, un apartado de reflexiones finales para cerrar la presentación de la investigación.

II. MARCO TEÓRICO

Debido a que América Latina es una región de alta migración mundial, y tratando de enfrentar democráticamente dicho fenómeno, muchos países han implementado el voto de sus connacionales residentes en el extranjero. ¿Qué significa que un Estado garantice el voto a sus migrantes internacionales? De acuerdo con Calderón Chelius (2003), es una dinámica jurídico-política que más allá del significado casi obvio del término, se contraponen con algunos supuestos que por mucho tiempo definieron al Estado nación, la democracia y los procesos electorales. Las migraciones flexibilizaron conceptos que parecían inamovibles a los derechos político-electorales, como lo son el territorio, la residencia, la nacionalidad y, por supuesto, el voto.

² El concepto de membresía política ha sido desarrollado por autores como Jonathan Fox, Robert Smith o David Earnest, y tiene que ver principalmente con la adherencia ciudadana que trasciende el espacio físico delimitado por las fronteras o territorios, y se aloja en las y los individuos bajo los principios de comunidad, sociedad, pertenencia y hasta afiliación. Lo anterior robustece la participación de los sujetos en las decisiones políticas en territorios en los que no nacieron o a los que no pertenecen “formalmente”, pero que ejercen en la cotidianidad derechos de índole social, económica y cultural en un espacio político transnacional (Emmerich y Carrera, 2016).

De hecho, en países con altas tasas migratorias el voto es una forma de mantener el vínculo ciudadano con su país de origen. Sin embargo, la progresiva democratización global, aunada al desarrollo de la ciudadanía a través de la expansión de los derechos políticos más allá de las fronteras nacionales, ha provocado en los Estados el reto de implementar mecanismos de voto que sean representativos y que permitan a los ciudadanos ejercer libremente el derecho al voto sin vulnerar su estatus migratorio (Beltrán Miranda, 2018).

De esta manera, se ha bautizado como *sufragio transnacional* a la expansión de derechos político-electorales que ocurren en un espacio que trasciende las fronteras nacionales, y que implica una serie de actividades institucionales, sociales, culturales y económicas en el ámbito de lo político. Se habla entonces de voto desde el extranjero, voto de los extranjeros o no ciudadanos, o representación política de alguna de esas poblaciones en los congresos nacionales o locales (Alarcón Olguín, 2016). Lo anterior implica que el diseño legal-institucional al menos se encargue de considerar cinco condiciones *sine qua non* para la expansión del voto en el extranjero:

- 1) Alcance: el tipo de elección en la que participarán los ciudadanos migrantes.
- 2) Tipo de sufragio: activo o pasivo (votar o ser votado).
- 3) Modalidad de registro.
- 4) Modalidad de votación.
- 5) Expansión ciudadana: qué ciudadanos pueden votar (Emmerich y Carrera, 2016).

Hablar de voto en el extranjero es referirse no sólo a la expansión de los derechos de los ciudadanos residentes fuera de las fronteras nacionales, sino también de obligaciones concretas que las autoridades electorales administrativas y autoridades legislativas deben atender para generar una debida protección de los derechos ciudadanos (Beltrán Miranda, 2018).³

III. EL VOTO DE LA CIUDADANÍA EN EL EXTRANJERO EN AMÉRICA LATINA

Cuando se habla de voto desde el extranjero, hay al menos cinco dimensiones que deben ser consideradas condiciones necesarias para el diseño institucio-

³ Para un análisis de la implementación de las autoridades electorales administrativas en México, nacional y locales, el autor de estas líneas recomienda el libro *Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México, 2005-2018*, de José Antonio Carrera.

nal: la modalidad de votación, el tipo de elección, las categorías de ciudadanía que incluye, el procedimiento de registro y el tipo de sufragio (activo o pasivo) (Emmerich y Peraza, 2011: 161).

En América Latina, 18 países contemplan el voto de su ciudadanía residente en el extranjero. No obstante, para el 2020, también —contando a los países del Caribe— es la región con el mayor número de Estados que no han implementado el voto de su ciudadanía en el exterior, al sumar 20 países en ese rubro (IDEA Internacional, 2020).⁴ De esta manera, los países latinoamericanos que contemplan el voto extraterritorial en sus elecciones son los siguientes (tabla I).⁵

TABLA I. VOTO EXTRATERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

| <i>País</i> | <i>Reforma</i> | <i>Modalidad</i> | <i>Nivel de elección</i> |
|-------------|----------------|---------------------------------------|---|
| Argentina | 1991 | Personal en tránsito al modelo postal | Presidenciales y legislativas |
| Bolivia | 2009 | Personal | Presidenciales, referendos y revocación de mandato |
| Brasil | 1985 | Personal | Presidenciales |
| Chile | 2017 | Personal | Presidenciales y referendos |
| Colombia | 1961 | Personal | Presidenciales, legislativas y consultas nacionales |
| Costa Rica | 2016 | Personal | Presidenciales y referendos |
| Ecuador | 2006 | Personal | Presidenciales, legislativas y consultas nacionales |
| El Salvador | 2013 | Postal | Presidenciales |
| Guatemala | 2016 | Personal | Presidenciales |

⁴ IDEA Internacional (2020), *Voting from Abroad Database*, disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad> (fecha de consulta: 7 de mayo de 2020).

⁵ Los países latinoamericanos que no han aprobado el voto de su ciudadanía en el extranjero son: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bermudas, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, Antillas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente, Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, Uruguay e Islas Vírgenes.

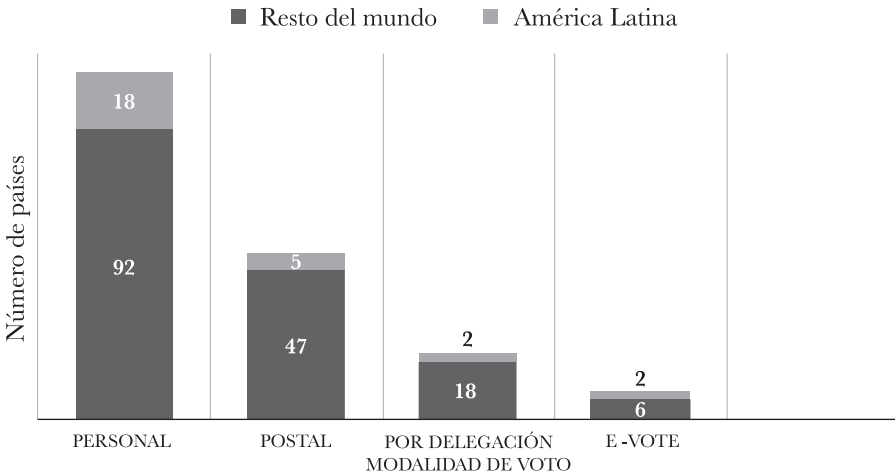
| <i>País</i> | <i>Reforma</i> | <i>Modalidad</i> | <i>Nivel de elección</i> |
|----------------------|----------------|----------------------|---|
| Honduras | 2001 | Personal | Presidenciales |
| México | 2006 | Postal y electrónico | Presidenciales, legislativas y locales |
| Nicaragua | 2016 | Personal | Presidenciales |
| Panamá | 2009 | Electrónico | Presidenciales |
| Paraguay | 2013 | Personal | Presidenciales, Senado y Mercosur |
| Perú | 1980 | Personal | Presidenciales, legislativas y referendos |
| República Dominicana | 2004 | Personal | Presidenciales |
| Venezuela | 1988 | Personal | Presidenciales y referéndum |

FUENTE: elaboración propia con datos de IDEA Internacional (2020).⁶

El 72% de los países latinoamericanos que han implementado el voto de su ciudadanía residente en el extranjero lo han hecho a partir de un mecanismo de voto presencial, es decir, aquel en el que las personas electoras acuden a algún centro o local de votación —particularmente en las sedes consulares— para emitir su sufragio de manera libre. Tres países, incluyendo México, han optado por el mecanismo postal, y sólo dos países latinoamericanos contemplan en su legislación la modalidad electrónica para la emisión del sufragio extraterritorial: México, que no lo implementa como una modalidad única, y Panamá, que lo hizo exclusivamente a través del voto por Internet en 2019. De esta manera, en la región hay una clara predilección por el modelo de votación presencial, lo cual en el resto del mundo representa el 51% de países con ese mecanismo de votación extraterritorial (IDEA Internacional, 2020). En otras palabras, en América Latina existe correspondencia con el mundo en términos del mecanismo de votación (gráfica I).

⁶ Belice aprobó en 1998 el voto por delegación para elecciones legislativas y referendos. Uruguay es el país de la geozona que no ha aprobado aún el voto de la ciudadanía residente en el extranjero, mas no así para los extranjeros residentes en el interior de su país.

GRÁFICA I. MODALIDADES DE VOTO EXTRATERRITORIAL EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA



NOTA: en la gráfica se contemplan los países con modelos mixtos.

FUENTE: elaboración propia con base en datos de IDEA Internacional (2020).

La gran mayoría de países en el mundo reconocen la expansión de los derechos al total de su ciudadanía residente en el extranjero (con una serie de criterios, como la inscripción en el padrón electoral), lo cual es el común denominador en América Latina. Sin embargo, todavía existen países que circunscriben el derecho a votar fuera de las fronteras sólo a una parte de su ciudadanía. En la región, todos los países permiten la participación de sus oriundos en el extranjero, a excepción de dos casos: por un lado, Paraguay, que permite el voto únicamente a quienes viven en cuatro países: Argentina, Brasil, España y Estados Unidos. Por el otro, Guatemala —que a nivel constitucional reconoce el voto de su ciudadanía residente en el exterior sin restricción—, y que para las elecciones de 2019 sólo instaló casillas en cuatro consulados en Estados Unidos, en los que se concentra su diáspora.⁷

Asimismo, como es posible inferir de la tabla I, salvo el caso de Belice, la totalidad de países de América Latina contempla la posibilidad de votar desde el extranjero en elecciones presidenciales. Más aún: cinco de los

⁷ Los Ángeles, Nueva York, Silver Spring y Houston.

países (Bolivia, Chile, Costa Rica, Perú y Venezuela) expanden el voto a procesos de referendo, y sólo Bolivia para ejercicios de revocación de mandato. Colombia y Ecuador incluyen en su legislación la participación de su ciudadanía más allá de las fronteras en consultas nacionales, el primer caso en referendos y plebiscitos (Colombia, CPC, artículo 41, segundo párrafo), mientras que el segundo, en todo tipo de consultas populares, excepto las que tienen que ver con temas tributarios o de la organización político-administrativa del país (Ecuador, CE, artículo 104, sexto párrafo).

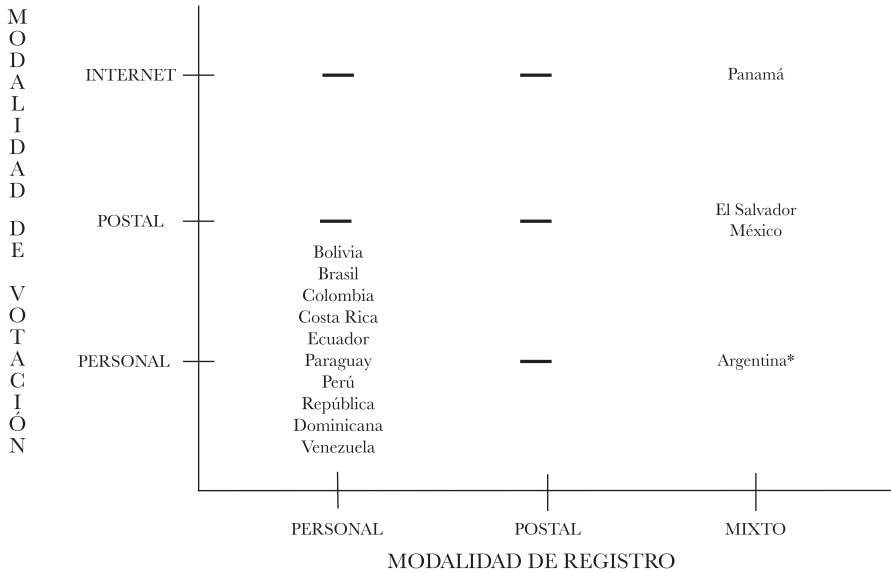
Para la participación electoral extraterritorial en la elección del Poder Legislativo, seis países contemplan el voto desde el extranjero: Argentina, Belice, Ecuador, México, Paraguay y Perú. En los casos de México y Paraguay, la ciudadanía puede participar en la elección activa del Senado, mientras que Argentina y Belice lo hacen para la Cámara de Diputados. Finalmente, Colombia y Ecuador tienen cuotas para la representación de los migrantes en sus cámaras.

Para el caso ecuatoriano, se encuentran contemplados seis escaños de representación proporcional de un total de 137, correspondientes a una circunscripción especial que se denomina “Quinta circunscripción”. Dicha circunscripción es exclusiva para ecuatorianos residentes en el extranjero, la cual se subdivide a su vez en tres circunscripciones en el exterior con dos escaños para cada una: América Latina, el Caribe y África; Estados Unidos y Canadá, así como Europa, Asia y Oceanía. En cambio, Colombia tiene una circunscripción especial de cinco integrantes, de los cuales dos son afrodescendientes, uno para pueblos indígenas y dos escaños para migrantes.

Respecto a la dimensión del registro, son dos las variables que deben ser tomadas en cuenta: el mecanismo de inscripción al padrón electoral y el tiempo de vida de dicho padrón (permanente o temporal). Para el caso de los países en los que la votación es exclusivamente de manera personal, el registro se hace directamente en las oficinas consulares, mientras que en los países que tienen otro mecanismo de votación el registro se realiza a través de Internet o de manera mixta. Asimismo, debe considerarse que aunque la modalidad presencial depende del despliegue diplomático (lo que en principio implica que en algunos países pudiera no haber local de registro o votación), siguen siendo coincidentes. Por otro lado, para el caso de Argentina y El Salvador, el mecanismo de registro es personal en embajadas y vía Internet, mientras que en México el registro se realizó por Internet, teléfono y postal. Los casos de Costa Rica y Panamá cuentan con un mecanismo adicional de registro, el cual se realiza en territorio nacional, para la

ciudadanía que, sin residir permanentemente en el extranjero, en el periodo electoral se encuentren en tránsito (gráfica II).⁸

GRÁFICA II. REGISTRO EN EL EXTRANJERO
 VS. MODALIDAD DE VOTACIÓN



* El caso de Argentina se ha implementado con regularidad desde 1993 bajo la modalidad presencial. Sin embargo, a partir de 2019 la modalidad es mixta: postal y presencial.

FUENTE: elaboración propia con datos de IDEA Internacional (2020).

El segundo elemento para considerar del registro es si éste es de carácter permanente o si bien debe actualizarse cada elección. El trámite es permanente en diez de los casos, lo que implica dos cuestiones: en primer lugar, que puede haber inscripción en cualquier momento del año, sin que esté de por medio la celebración de un proceso electoral. En segundo lugar,

⁸ En El Salvador, el pasado 5 de mayo de 2021, la Corte Suprema de Justicia resolvió la sentencia 156-2012, en la que se determinó que la Asamblea Legislativa debe realizar todos los ajustes normativos necesarios para el ejercicio del sufragio (pasivo y activo) de la ciudadanía salvadoreña en el extranjero. La Corte Suprema autorizó al Tribunal Supremo Electoral para que implemente los procedimientos y mecanismos de inscripción a candidatos a diputados o concejos municipales para la elección de 2024, mientras que la autoridad administrativa se actualiza en la materia.

que el padrón electoral sea de carácter permanente, aunque la inscripción sólo sea en periodo electoral (con algunas restricciones, como la experiencia brasileña, en la que cada siete años debe actualizarse). Los países cuyo mecanismo de registro es temporal (es decir, que se construye de cero en cada proceso electoral) son Bolivia, Colombia, Honduras, México y Paraguay, con un promedio de cierre del padrón de entre tres y cuatro meses previos a la jornada electoral. En cambio, los países que tienen un padrón permanente tienen un cierre del registro que oscila entre los seis meses previos a la elección (por ejemplo, Argentina o El Salvador), hasta un mes antes (Brasil).

IV. NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA MIGRANTE EN AMÉRICA LATINA

En general, la participación de la ciudadanía que reside fuera de las fronteras nacionales, tanto en América Latina como en el resto del mundo, resulta ser exigua si se compara con el tamaño de la diáspora. Además, en las últimas dos décadas en la región, el promedio de participación electoral (lista nominal frente a electores) es de 36.56%, siendo la elección presidencial mexicana de 2006 la que registró la mayor participación electoral con un 79.80%, mientras que la elección con más ciudadanos participantes en términos absolutos es la del Perú en 2016, con poco más de 470 mil votantes.

TABLA II. VOTO EXTRATERRITORIAL
EN AMÉRICA LATINA 2001-2019

| <i>País</i> | <i>Año</i> | <i>Inscritos</i> | <i>Votantes</i> | <i>Participación</i> | <i>Migrantes estimados al 2017</i> | <i>Modalidad de voto</i> |
|----------------------|------------|------------------|-----------------|----------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Argentina | 2001 | 28,158 | 3,589 | 12.75% | 977,209 | Presencial |
| República Dominicana | 2004 | 52,431 | 35,042 | 66.83% | 1,443,030 | Presencial |
| Argentina | 2005 | 35,704 | 2,992 | 8.38% | 977,209 | Presencial |
| Brasil | 2006 | 222,845 | 39,077 | 17.54% | 1,612,860 | Presencial |

| <i>País</i> | <i>Año</i> | <i>Inscritos</i> | <i>Votantes</i> | <i>Participación</i> | <i>Migrantes estimados al 2017</i> | <i>Modalidad de voto</i> |
|-------------|------------|------------------|-----------------|----------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Colombia | 2006 | 319,045 | 120,540 | 37.78% | 2,736,230 | Presencial |
| Ecuador | 2006 | 143,352 | 84,110 | 58.67% | 1,131,427 | Presencial |
| Venezuela | 2006 | 57,325 | 34,216 | 59.69% | 657,439 | Presencial |
| México | 2006 | 40,876 | 32,621 | 79.80% | 12,964,882 | Postal |
| Argentina | 2007 | 44,452 | 8,127 | 18.28% | 977,209 | Presencial |
| Argentina | 2009 | 46,258 | 4,283 | 9.26% | 977,209 | Presencial |
| Ecuador | 2009 | 184,000 | 78,897 | 42.88% | 1,131,427 | Presencial |
| Colombia | 2010 | 415,118 | 88,174 | 21.24% | 2,736,230 | Presencial |
| Argentina | 2011 | 50,553 | 7,683 | 15.20% | 977,209 | Presencial |
| Perú | 2011 | 754,154 | 402,563 | 53.38% | 1,475,532 | Presencial |
| México | 2012 | 59,115 | 40,714 | 68.87% | 12,964,882 | Postal |
| Venezuela | 2012 | 100,309 | 67,624 | 67.42% | 657,439 | Presencial |
| Ecuador | 2013 | 285,753 | 133,007 | 46.55% | 1,131,427 | Presencial |
| Venezuela | 2013 | 100,495 | 62,311 | 62.00% | 657,439 | Presencial |
| Brasil | 2014 | 254,184 | 141,501 | 55.67% | 1,612,860 | Presencial |
| Perú | 2016 | 884,924 | 470,027 | 53.11% | 1,475,532 | Presencial |
| Chile | 2017 | 39,137 | 7,822 | 19.99% | 631,832 | Presencial |
| Ecuador | 2017 | 378,292 | 133,026 | 35.16% | 1,131,427 | Presencial |
| México | 2018 | 181,256 | 98,470 | 54.33% | 12,964,882 | Postal |

REFORMAS AL VOTO DE LA CIUDADANÍA DESDE EL EXTRANJERO...

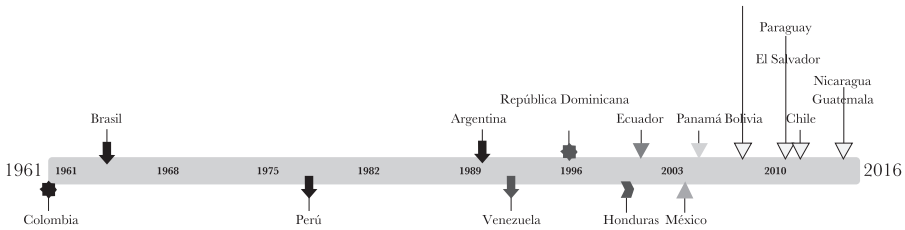
| <i>País</i> | <i>Año</i> | <i>Inscritos</i> | <i>Votantes</i> | <i>Participación</i> | <i>Migrantes estimados al 2017</i> | <i>Modalidad de voto</i> |
|-------------|------------|------------------|-----------------|----------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Costa Rica | 2018 | 27,423 | 4,431 | 16.16% | 143,465 | Presencial |
| Colombia | 2018 | 1,376,071 | 279,747 | 20.33% | 2,736,230 | Presencial |
| Paraguay | 2018 | 38,177 | 8,223 | 21.54% | 977,209 | Presencial |
| Brasil | 2018 | 500,727 | 202,766 | 40.49% | 1,612,860 | Presencial |
| Guatemala | 2019 | 63,695 | 734 | 1.15% | 1,117,355 | Presencial |
| Guatemala | 2019 | 63,000 | 734 | 1.17% | 871,981 | Presencial |
| El Salvador | 2019 | 6,165 | 3,973 | 64.44% | 1,559,924 | Postal |
| El Salvador | 2019 | 6,000 | 3,973 | 66.22% | 1,269,190 | Postal |
| Panamá | 2019 | 5,000 | 1,294 | 25.88% | 141,141 | Voto electrónico |
| Panamá | 2019 | 5,348 | 1,294 | 24.20% | 149,220 | Voto electrónico |
| Argentina | 2019 | 385,658 | 49,300 | 12.78% | 977,209 | Presencial y postal |

FUENTE: elaboración propia con datos oficiales de las páginas electrónicas de los institutos electorales correspondientes.

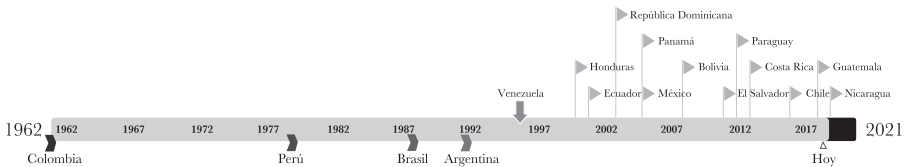
La participación electoral oscila entre 1.15 y 67.42% cuando el mecanismo es presencial, y de entre 54.33 y 79.80% si el mecanismo es postal. No obstante, con estos datos no es posible afirmar que la modalidad de votación es condicionante para generar mayor participación; lo que sí es posible es comprobar que en aquellos países en los que existe mayor tradición histórica de votación extraterritorial o con mayor tiempo de implementación del mecanismo, la participación crece de manera importante. Ejemplos de ello son Brasil, Colombia y Perú (gráfica III).

GRÁFICA III. APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO EN EL EXTRANJERO, 1961-2021

Reformas electorales en América Latina



Implementación por primera vez del voto extraterritorial



FUENTE: elaboración propia con datos oficiales a partir de las páginas electrónicas de los institutos electorales correspondientes.

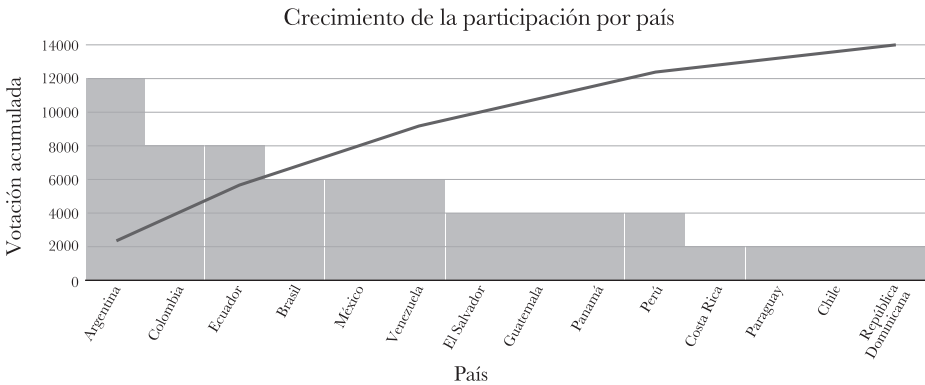
Colombia es el primer país en la región en aprobar el mecanismo de votación extraterritorial. Con dicho suceso, la experiencia de votación en el exterior en América Latina ha cumplido más de cinco décadas, tiempo suficiente para contar con elementos que evalúen el desempeño regional electoral en el extranjero. El promedio de tiempo entre aprobación e implementación de la votación en el extranjero es de 1.5 años. Aunque es importante tomar en cuenta que seis países lo instrumentaron el mismo año de su aprobación legislativa: Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Honduras y Panamá. Mientras que cuatro países (Colombia, México, Paraguay y Perú) lo hicieron al año siguiente de su incorporación en la normativa electoral. Por último, Brasil es el país que más ha demorado en la instrumentación del mecanismo de votación extraterritorial con un periodo de 24 años.

Además, para la implementación del voto extraterritorial, el promedio de tiempo en América Latina es de 18 años. Colombia es el primer país que lo implementó en 1962, mientras que Chile es el último en sumarse a la lista

en 2017. Siete países, entre ellos Colombia, tienen más de 15 años con algún mecanismo extraterritorial de votación. Sólo Costa Rica, Chile, El Salvador y Paraguay lo implementaron entre 2012 y 2021.

El tiempo es una variable sumamente importante para el aumento de la participación electoral extraterritorial. Es decir, entre más tiempo tiene el mecanismo en ser implementado, es más probable que la participación aumente o en su defecto no disminuya. En otras palabras, la participación electoral en el extranjero difícilmente decrece con el paso del tiempo, puesto que el voto extraterritorial es un mecanismo progresivo que genera memoria participativa en la ciudadanía. Es decir, cuando un mecanismo electoral se encuentra probado resulta más probable que se consolide en el imaginario de la ciudadanía (gráfica IV).

GRÁFICA IV. CRECIMIENTO DEL VOTO EXTRATERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA (1990-2020)



FUENTE: elaboración propia con datos oficiales.

V. PROCESOS DE REFORMA DE VOTO EXTRATERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

América Latina tiene más de cinco décadas contemplando algún modelo de votación desde el exterior. Ello ha llevado a que el proceso de reformas político-electorales devenga también en la transformación específica del mecanismo de votación extraterritorial. Sin embargo, no todos los procesos de reforma electoral que han tenido lugar en América Latina conllevan nece-

sariamente a modificaciones en el mecanismo de votación extraterritorial (tabla III).

TABLA III. REFORMAS EN VOTO EXTRATERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA⁹

| <i>País</i> | <i>Reformas (años)</i> | <i>Reformas en voto extraterritorial</i> | <i>Años</i> |
|----------------------|------------------------|--|------------------------|
| Argentina | 10 (1991-2019) | 4 | 2009, 2017, 2019 |
| Bolivia | 6 (1994-2010) | 2 | 1989, 2010 |
| Brasil | 7 (1985-2009) | 3 | 1997, 2009, 2018 |
| Chile | 5 (1989-2015) | 1 | 2015 |
| Colombia | 5 (1991-2011) | 2 | 1991, 2005 |
| Costa Rica | 6 (1990-2014) | 1 | 2014 |
| Ecuador | 15 (1983-2012) | 2 | 2006, 2009 |
| El Salvador | 5 (1983-2014) | 1 | 2014 |
| Guatemala | 5 (1990-2016) | 1 | 2016 |
| Honduras | 9 (1985-2017) | 2 | 2001, 2017 |
| México | 8 (1977-2014) | 3 | 2005, 2007, 2014 |
| Nicaragua | 5 (1995-2014) | 1 | 2016 |
| Panamá | 6 (1983-2006) | 3 | 2009, 2018 |
| Paraguay | 3 (1992-2013) | 1 | 2013 |
| Perú | 9 (1979-2009) | 4 | 1980, 2003, 2009, 2020 |
| República Dominicana | 6 (1966-2015) | 1 | 2004 |
| Venezuela | 5 (1993-2009) | 1 | 1998 |

FUENTE: elaboración propia con datos oficiales y de Freidenberg y Uribe Mendoza (2019).

En primer lugar, resulta relevante mencionar que en realidad han sido pocos los países que han reformado el tema de la votación extraterritorial

⁹ Uruguay no se encuentra en esta tabla, ya que es un país que no reconoce el derecho a votar a sus connacionales residentes en el extranjero.

luego de su aprobación. De esta manera, son ocho los países que únicamente han modificado una sola vez sus leyes electorales para permitir el voto de su ciudadanía en el extranjero (véase tabla III); es decir, desde su aprobación no han realizado modificaciones sustantivas en el mecanismo de emisión, recepción, registro, escrutinio y cómputo del voto de su ciudadanía en el extranjero, o sea que son reformas que tienen que ver más con la operación interna de la organización electoral (tiempos y movimientos).

De este conjunto de países, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay hicieron la reforma entre los primeros tres y seis años desde la aprobación del mecanismo. Por su parte, República Dominicana y Venezuela lo hicieron entre los 15 y 21 años. El caso de República Dominicana destaca, ya que en el tiempo en que se ha implementado sólo puede votar la ciudadanía que se encuentra en ocho países del mundo (Navarro, 2016: 61).

Paraguay cuenta con uno de los modelos más restrictivos de votación extraterritorial en América Latina, ya que en la reforma del 17 de octubre de 2011 se estableció que las y los paraguayos en el exterior sólo podrían votar de manera presencial únicamente desde tres países del mundo: Argentina, España y Estados Unidos, para la elección presidencial y del Mercosur (Paraguay, Resolución 32/2013). Los cuatro países que han realizado dos procesos de reformas electorales al modelo de votación extraterritorial son Bolivia, Colombia, Ecuador y Honduras.

Los cambios realizados ocurren en diferentes dimensiones; por ejemplo, en Bolivia, el modelo inicial se mantiene en esencia: cualquier persona boliviana en el extranjero puede votar para la elección de la presidencia y la vicepresidencia, a través de la inscripción con la cédula de identidad, aplicando las mismas reglas de escrutinio y cómputo que suceden en el interior del país (Bolivia, Ley 4021, 2009). Para la reforma siguiente, la modificación más relevante fue que la ciudadanía boliviana en el extranjero amplía su alcance, y puede participar en referendos y revocatorias de mandato, en cualquier lugar donde Bolivia tenga representación consular (Bolivia, Ley 018, 2010).

De manera similar, Colombia —primer país de la región en implementar el mecanismo extraterritorial de votación— amplió el alcance de la votación de su ciudadanía residente en el extranjero con la reforma de 1991. La nueva Constitución incorporó el voto en el extranjero para las elecciones legislativas, así como la participación en consultas nacionales;¹⁰ lo más novedoso ocurrió en 2002, cuando se reconoció la representación parlamentaria

¹⁰ Para el Senado opera desde 1998, y para la Cámara de Representantes desde 2002.

a la ciudadanía en el extranjero en la cámara baja con un escaño; para 2013 serían dos asientos.

En la reforma de 2010 se realizaron dos modificaciones menores de carácter operativo: la primera, sobre la inscripción, deberá estar abierta con hasta dos meses anteriores a la fecha de la elección. La segunda, que los periodos para votar deberán estar abiertos durante una semana, entendiéndose que el primer día es el lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional (Colombia, Ley 1475, 2011).

Cinco países de la región son los que han realizado tres o más reformas en materia de voto extraterritorial: Argentina, Brasil, México, Panamá y Perú. En el caso de Argentina, la reforma del 29 de octubre de 1991, en que se promulgó la Ley 24.007, mandató la construcción de un Registro de Electores Residentes en el Exterior, mediante la inscripción voluntaria de la ciudadanía directamente en los consulados (Argentina, Ley 24.007, 1991). Cabe señalar que la ley reglamentaria fue expedida en 1993, para su implementación. La siguiente reforma para el voto de las y los argentinos en el extranjero ocurrió con el Decreto 254/2009, publicado el 7 de abril de 2009, en el que se modificaron cuestiones logísticas relativas al soporte electrónico del padrón, a la solicitud de las sedes consulares para la celebración de las votaciones y a la difusión de resultados (Argentina, Decreto 254/2009).

La siguiente reforma electoral argentina que modificó el voto extraterritorial ocurrió el 8 de junio de 2017, a través del Decreto 403/2017; en él se establecieron dos cambios: el primero estableció que los miembros del servicio diplomático, que cumplan con los requisitos, forman parte del padrón complementario de la ciudadanía residente en el extranjero. El otro cambio importante está relacionado con la edad mínima para votar, que disminuye de los 18 a los 16 años, con claras implicaciones en la definición de la categoría de ciudadanía argentina (Argentina, Decreto 403/2017).

La última gran reforma argentina que contempló modificaciones importantes al tema de voto en el extranjero fue el Decreto 45/2019, el cual sostiene en sus considerandos lo siguiente:

México, España e Italia muestran que “el instrumento más idóneo” para facilitar el derecho a voto a quienes viven alejados de la representación consular, garantizando la integridad de la elección, es brindar la posibilidad de ejercer los derechos electorales mediante un sistema de votación por correo postal (México, Decreto 45/2019).

De esta manera, el mayor cambio de esta reforma es que después de casi 20 años de implementación, las y los argentinos en el extranjero dejan el

mecanismo exclusivo de votación presencial y transitan a un modelo mixto que adiciona el mecanismo postal. Además, el decreto contempla la figura de “fiscalización”, la cual tiene que ver con la representación de los partidos políticos, y especifican los requisitos de las actividades, así como la capacitación, entre los cuales destaca que preferentemente estén registrados en el exterior (México, Decreto 45/2019).

En el caso de Brasil, sigue vigente el artículo 225 del Código Eleitoral - Lei núm. 4.737, del 15 de junio de 1965, en términos de alcance, registro, modalidad y tipo de elección. Sin embargo, en la reforma electoral de 2014 se adicionó que no es necesario un número mínimo de electores para abrir una mesa de votación, como lo establecía la ley original (Brasil, Ac y TSE núm. 59165, 2014). Asimismo, la reforma adicionó que el extranjero es una zona electoral específica (bajo la denominación “ZZ”) bajo la jurisdicción del Tribunal Regional Electoral del Distrito Federal.

Panamá es un caso que merece la pena analizar detalladamente, ya que en un lapso de tiempo menor a una década ha tenido dos cambios fundamentales en el modelo de votación extraterritorial. Cuando se aprobó el mecanismo en 2009, la modalidad del voto de las y los panameños en el extranjero fue postal. Sin embargo, con la reforma de 2012 se establecieron una serie de mecanismos que tienen que ver con el registro de la ciudadanía, se fijó como límite de registro 88 días antes de la elección, el establecimiento de una junta especial para el escrutinio del voto, además, contempla legalmente mecanismos alternos a la modalidad postal: electrónico o por *courier* para el voto. Asimismo, se propuso la instalación de una mesa en territorio nacional como mecanismo adicional para quienes no alcanzan a emitir su sufragio en los plazos establecidos (Panamá, Decreto 18, 2012). Esto es, una mesa de escrutinio y cómputo en el territorio nacional, el día de la elección, por si algún ciudadano no lograra emitir su voto desde el extranjero, tenga la oportunidad de viajar a su país y votar personalmente en la mesa. Sin embargo, la reforma de 2018 tuvo una repercusión de mayor alcance en el país centroamericano, pues consiste en la eliminación total del voto postal, y la conversión al voto electrónico por Internet como único mecanismo. Esta reforma se implementó en la elección de 2019, en donde Panamá se convirtió en el primer país de América Latina en practicar el voto extraterritorial mediante medios electrónicos (Panamá, Decreto 12, 2018).

El otro país que ha realizado cambios importantes en el modelo extraterritorial de voto es sin duda México, que es el único país que contempla elecciones de carácter subnacional que prevén el voto de la ciudadanía en el extranjero. Así, antes de la reforma electoral de 2014 sólo tres entidades fede-

rativas contemplaban el voto de su ciudadanía migrante en elecciones de gubernatura: Michoacán, Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y Chiapas.

La primera reforma que contempló el voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero fue expresamente la del 28 de junio de 2005, en la que —luego de una serie de demandas históricas— se materializó por primera vez el voto postal de la ciudadanía mexicana en el extranjero: con un modelo restrictivo en los tiempos de registro y con la posibilidad de votar únicamente por la Presidencia de la República. La siguiente reforma electoral, celebrada en 2007, no modificó significativamente el modelo de votación extraterritorial, sino más bien tuvo que ver con los plazos de registro en la lista nominal y el envío de los paquetes postales a la ciudadanía.

La gran modificación fue en la reforma del 23 de mayo de 2014, en la que se flexibilizó el mecanismo de votación extraterritorial, y se contempló la posibilidad de votar electrónicamente (aunque no ha sido implementado aún de manera exhaustiva). Asimismo, se amplió la posibilidad de votar para la elección del Senado de la República, y la posibilidad de obtener la credencial de elector fuera del territorio nacional. Además, hasta 2021, un total de 22 entidades federativas reconocen el voto local de sus migrantes en sus elecciones. De ellas, dos entidades federativas (Ciudad de México y Guerrero) elegirán una diputación migrante para sus congresos locales, mientras que Jalisco desde 2018 permite la votación para una diputación de representación proporcional (INE, 2019).¹¹ Resulta relevante que aunque el mecanismo electrónico por Internet no ha sido implementado en México de manera completa, entidades como el Distrito Federal en 2012 lo realizaron por primera vez de manera mixta: Internet y postal.

El caso de Perú resulta sumamente emblemático. Perú inauguró en la región lo que podría llamarse la etapa contemporánea o de segunda generación de los dispositivos de voto en el extranjero. Es la única experiencia en la que, en rigor, el voto en el extranjero forma parte de los acuerdos políticos e innovaciones electorales que enmarcan el proceso de retorno a la institucionalidad democrática que puso fin a una peculiar dictadura militar (Navarro, 2016: 47). Así, las modificaciones que ha sufrido la ley electoral peruana tienen que ver específicamente con blindar el derecho de votar a distancia. Dado que el voto en Perú es de carácter obligatorio, cuando se implementó por primera vez en la legislación, dicha característica se mantuvo intacta.

La reforma celebrada en junio de 2001 eliminó dicha cláusula para la ciudadanía residente en el extranjero de manera parcial, puesto que pue-

¹¹ En la elección de 2021, once entidades realizaron ejercicios de votación extraterritorial, entre las cuales lo hicieron por primera vez Guerrero, Querétaro, Nayarit y San Luis Potosí. Para la elección de 2021, Guerrero no eligió diputación migrante, sólo la CDMX.

den emitir una “dispensa de sufragio” por causas de fuerza mayor (Perú, Ley 26859). Otra modificación importante es que en 2011 se determinó que las mesas instaladas en el extranjero deberán fusionarse en cada sede consular, a través de la Resolución jefatural 051-2011-j/onpe, que dota de facultades a las oficinas consulares para fungir como la autoridad que apoye a instalar las mesas a las que no asistan la ciudadanía sorteada como funcionaria de casilla (Perú, Resolución jefatural 051-2011-j/onpe).

VI. REFLEXIONES FINALES

Las reformas electorales en América Latina han respondido a las necesidades particulares de cada país más que a procesos regionales consolidados. En el tema del voto de la ciudadanía en el extranjero, el común denominador resulta ser el mantenimiento y perfeccionamiento de la política originaria, es decir, difícilmente ha habido modificaciones trascendentales que involucren cambio en el mecanismo de elección, o el alcance de la ciudadanía.

Los países que mayores cambios han realizado son Argentina, que ha cambiado la modalidad exclusiva de votación personal, a un modelo mixto, así como la inclusión de las personas mayores de 16 años. También Panamá, puesto que migró del modelo eminentemente postal al modelo de votación electrónica por Internet, y México, que realizó una reforma que, al menos en la ley, promueve un mayor acercamiento político-institucional con su diáspora. Sin embargo, la evidencia emanada de las reformas analizadas es que el tema de voto migrante ha transitado por la permanencia del *statu quo* más que por la vinculación política permanente con la diáspora y la expansión de los derechos de la ciudadanía en el extranjero. De esta manera, aunque el sufragio activo es un derecho pleno en la región, la posibilidad de elegir un representante migrante para las cámaras nacionales sólo se encuentra en Ecuador, Colombia, así como en los congresos locales de la Ciudad de México y Guerrero en México.

El procesamiento y la información de la votación en el extranjero, en algunos casos, no se encuentra correctamente explicitado en las bases de datos de los portales electorales de América Latina. La manera de presentar los resultados es diversa y dificulta la comparabilidad, dado que en algunos casos se agregan a la totalidad de la votación, pero en algunos otros se definen de manera genérica. Resulta importante conocer de qué países provienen los votos, el número de registro y la preferencia electoral. Estos desafíos son claves para mejorar el conocimiento respecto a la ampliación de derechos de la ciudadanía desde el extranjero.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, 2016, “El sufragio transnacional y extraterritorial en América Latina. Tendencias recientes y nuevos escenarios”, en EMERICH, Gustavo y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (eds.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, San José y Ciudad de México, IIDH-CAPEL, UAM y Conacyt.
- ARGENTINA, Ley 24.007, del 29 de octubre de 1991, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=406> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2019).
- ARGENTINA, Decreto 254/2009, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-254-2009-152078> (fecha de consulta: 11 de octubre de 2019).
- ARGENTINA, Decreto 403/2017, del 8 de junio de 2017, disponible en: <https://dpicuatico.com/sitio/wp-content/uploads/2017/06/Decreto-403.2017.pdf> (fecha de consulta: 11 de octubre de 2019).
- ARGENTINA, Decreto 45/2019, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318749/norma.htm> (fecha de consulta: 11 de octubre de 2019).
- BELTRÁN MIRANDA, Yuri, 2018, “El voto de los mexicanos en el extranjero, 2006-2018”, en BELTRÁN MIRANDA, Yuri y TREJO, Pablo (coords.), *Un ejercicio de reflexión. Elecciones 2018. Contribución a la democracia*, Ciudad de México, Innovación Editorial Lagares.
- BOLIVIA, Ley 018, del 16 de junio de 2010, disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2010_ley18_bol.pdf (fecha de consulta: 8 de octubre de 2019).
- BOLIVIA, Ley 4021, del 14 de abril de 2009, denominada “Régimen Electoral Transitorio”, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Leyes/Ley4021-2009.pdf> (fecha de consulta: 8 de octubre de 2019).
- BRASIL, AC y TSE, de 5.8.2014, no PA 59165, disponible en: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2019).
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia, 2004, *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes. Experiencias comparadas*, Ciudad de México, Instituto Mora.
- CARRERA, José Antonio, 2020, *Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005-2018*, México, Instituto Estatal Electoral de Guanajuato.
- COLOMBIA, Ley 1475 del 2011, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1379/ley-1475-de-2011.pdf> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2019).

- COLOMBIA, *Constitución Política*, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf> (fecha de consulta: 17 de julio de 2019).
- ECUADOR, *Constitución Política del Ecuador*, disponible en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf (fecha de consulta: 17 de julio de 2019).
- EMMERICH, Gustavo y CARRERA, José Antonio, 2016, “Sufragio transnacional: votantes argentinos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos en México, 2011-2013”, en EMMERICH, Gustavo y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (eds.), *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, San José y Ciudad de México, IIDH-CAPEL, UAM y Conacyt.
- EMMERICH, Gustavo y PERAZA, Xiomara, 2011, “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros”, en EMMERICH, Gustavo y PRIES, Ludger (coords.), *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*, Ciudad de México, UAM.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA), 2020, *Voting from Abroad Database*, disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad> (fecha de consulta: 27 de mayo de 2019).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2019, *Voto extranjero*, disponible en: <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio> (fecha de consulta: 5 de noviembre de 2019).
- NAVARRO, Carlos *et al.*, 2016, *El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*, Ciudad de México, PNUD e Instituto Nacional Electoral.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA MIGRACIÓN, 2020, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*, Zurich, OIM-ONU.
- PANAMÁ, Decreto 12 del 21 de marzo de 2018 que adopta el calendario electoral y reglamenta las Elecciones Generales, disponible en: http://200.46.214.34/tribpdf/BOLETIN07/alexsa0B/46L0054B.pdf?fbclid=IwAR1DDvRc7q9FH-eVBobOjfkVhXxaZQAiw7TLgQ_W-QLCmow4wKWa7gwAVI_0 (fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).
- PANAMÁ, Decreto 18 del 31 de octubre de 2012, relativo al registro permanente de panameños en el extranjero, disponible en: <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PA/panama-decreto-18-sobre-registro-de-electores-en/> (fecha de consulta: 20 de octubre de 2019).

PARAGUAY, Resolución del Tribunal Superior de Justicia Electoral 32/2013, disponible en: <https://tsje.gov.py/noticias/leer/2420-el-tsje-aprobo-reglamento-para-el-voto-de-paraguayos-residentes-en-el-extranjero.html> (fecha de consulta: 8 de octubre de 2019).

PERÚ, Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/leyelecciones.pdf> (fecha de consulta: 2 de noviembre de 2019).

PERÚ, Resolución jefatural 051-2011-j/onpe, disponible en: http://www.onpe.gob.pe/modCompendio/html/procesos_electorales/RESOLUCION-051-2011-J-ONPE.html (fecha de consulta: 2 de noviembre de 2019).

CUARTA PARTE

REFORMAS A LA GOBERNANZA
Y A LA JUSTICIA ELECTORAL

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

LAS REFORMAS POLÍTICAS Y ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El debate y la dinámica de las reformas políticas y electorales*. III. *La búsqueda de una participación política ampliada e incluyente*. IV. *La apertura del abanico electoral*. V. *Los debates sobre la composición, el modelo y las atribuciones de los organismos electorales*. VI. *Las facetas de la equidad*. VII. *Las reformas y las paradojas de la modernización tecnológica*. VIII. *Conclusiones: pistas sobre las reformas exitosas*. IX. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

El retorno a la democracia en América Latina marcó el inicio del mejoramiento progresivo de la calidad de las elecciones, tanto en sus aspectos y procedimientos técnicos como en las cuestiones medulares, vinculadas con el respeto de los principios y los valores de la democracia. Tales logros son indisolubles de las reformas políticas y electorales, que ofrecen un sello distintivo a la región, por una doble razón. Primero, este ánimo innovador contrasta con las democracias europeas o norteamericanas anglosajonas, poco proclives al cambio del ordenamiento electoral, y también con democracias más recientes. Segundo, es discernible un *ethos* que establece denominadores comunes en el sentido de las modificaciones.

Entre 1978 y 2019 se contaban más de 239 reformas en los países latinoamericanos (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019: 191-223). Cada año aporta un nuevo lote. En cada país, el asunto vuelve a la mesa de discusión con menor o mayor profundidad, con más o menos prisas, con carácter sis-

¹ Una versión inicial del capítulo se publicó en Romero Ballivián, Salvador, 2021, *Elecciones en América Latina*, La Paz, IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral.

temático o disperso, pero siempre de forma periódica, en esfuerzos combinados o contrapuestos de parlamentos, partidos, organismos electorales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación e instituciones internacionales. En la literatura comparada existen visiones distintas sobre las dimensiones que engloba la reforma política y la política electoral. La literatura de las ciencias políticas de impronta europea y norteamericana define a la reforma electoral como la variación de la fórmula electoral, el umbral, la magnitud de las circunscripciones y el tamaño de las cámaras legislativas (Lijphart, 1995).

Las concepciones en América Latina ofrecen una perspectiva más amplia. Incorporan aspectos como la reelección, la duración de los mandatos, la cuota de género, la selección de candidatos (Freidenberg y Došek, 2016: 30-32), y también, sin duda, las características de los organismos electorales, las reglas de la competencia electoral, las modalidades de elección, las características de la emisión del sufragio, los procedimientos y mecanismos de organización técnica y de administración de justicia electoral. Ciertamente, algunos de los tópicos se superponen con la concepción clásica de las reformas políticas que implica el cambio de reglas del sistema político e integra cambios de tipo de régimen (presidencial o parlamentario) y de las instituciones políticas; la creación y articulación de niveles de gobierno; los mecanismos de participación y representación ciudadana (sistema de elección de autoridades y formas de democracia directa); el diseño de las reglas para el sistema de partidos.

El capítulo asume que ambas reformas comparten áreas grises, tienen puentes de circulación, fronteras porosas y cabalgan temas comunes, al menos en un aspecto: toda reforma electoral puede considerarse política, en tanto que la propuesta inversa no es necesariamente cierta. Se dificulta establecer una definición que trace límites claros, precisos y compartidos, tanto más que en el sentido común de los actores políticos; ambos conceptos son próximos, a menudo se tratan de manera indistinta, incluso como un concepto cuasi unificado (Zovatto y Orozco Henríquez, 2008). En la práctica, con frecuencia las modificaciones constitucionales y legislativas abarcan simultáneamente cuestiones políticas y electorales.

En general, estas reformas han contribuido a elevar los estándares de la jornada electoral y mejorar las condiciones de campaña (a veces, las consecuencias se alejaron del objetivo declarado, lo que recuerda que los “efectos perversos” son un riesgo inherente a cualquier acción transformadora por la interacción de los actores (Boudon, 1979: 17-58). Por lo tanto, aquí, el concepto “reforma” posee la acepción neutra de cambio, desprovista en sí misma y de manera automática de la valoración positiva que le otorga el

lenguaje cotidiano. Pese a los logros, no han ganado, siempre o en niveles altos, la confianza ciudadana, y persiste una brecha entre las positivas evaluaciones de las misiones internacionales y de los expertos con la desencantada percepción ciudadana.

Esos bemoles plantean las interrogantes fundamentales para las reformas. ¿Cómo lograr la confianza en las reglas, las instituciones y los actores de los procesos electorales, en sociedades desconfiadas, a veces polarizadas?, ¿cómo construir reglas equitativas, nombrar árbitros imparciales, garantizar procedimientos aceptados y generar condiciones idóneas para que la atención se concentre en el desempeño de los jugadores?, ¿cómo asegurar que las elecciones sean el momento privilegiado de construcción y de pertenencia a la comunidad de ciudadanos y de fortalecimiento democrático?, ¿cómo garantizar que las innovaciones electorales sean buenas prácticas, apuntalen la integridad de las elecciones y consoliden la confianza?

El capítulo explora las orientaciones, dilemas y debates sobre las reformas electorales en América Latina. Inicia con un análisis sobre la tendencia y la dinámica de tales procesos. Prosigue con un estudio de sus principales líneas: 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. Cierra con una reflexión sobre las condiciones políticas que favorecen su éxito o su fracaso.

II. EL DEBATE Y LA DINÁMICA DE LAS REFORMAS POLÍTICAS Y ELECTORALES

1. *Los debates centrales*

Ninguna de las reformas políticas y electorales de América Latina se comprende sin referencia a las ideas dominantes en cada una de las sociedades, en una determinada coyuntura, sobre la democracia, el rol de las instituciones, de los actores, en especial de los partidos, y de la ciudadanía. Su sentido y orientación provienen de las concepciones de los promotores del cambio; por supuesto, ellas no son uniformes ni únicas, sino que entran en alianza o conflicto con las visiones o con los intereses de otros agentes que también cuentan con voz (o voto) en los debates y las decisiones.

Ciertamente, hay particularismos nacionales que explican las especificidades de las reformas, pero no es menos cierto que existe un ambiente común, clave para comprender por qué la mayoría de los cambios constitucionales y legales en materia electoral y política han seguido patrones recurrentes en América Latina. Los dilemas prevaletentes desde finales del siglo XX y principios del XXI giran alrededor de afianzar la democracia de corte representativo o abrirla a un modelo participativo y, en ese caso, hasta dónde y a través de cuáles mecanismos; dilucidar si las dificultades de la democracia provienen de la falta de representatividad o de la de gobernabilidad; arbitrar entre la participación exigida en el molde republicano, con un énfasis en los deberes y el compromiso, o encararla como un derecho en una concepción liberal; extender los derechos bajo una lógica universal o de discriminaciones positivas; fortalecer los partidos o restarles poder, apuntalar los existentes o generar oportunidades para los nuevos, e incluso para candidaturas individuales; reservar la última palabra de la justicia electoral a los organismos electorales o a los tribunales y salas constitucionales; ampliar las facultades de los organismos electorales para intervenir en la vida partidaria, en las campañas, con instrumentos de sanción, o acotarlas para preservar la autonomía del juego partidario; arbitrar entre la libertad y la equidad en el financiamiento de la política, el acceso a los medios, las campañas.

A pesar del carácter esquemático, esas controversias permiten comprender la variedad de dimensiones que entran en juego en las reformas, el aire de familia que poseen en la región, y también que las reformas concretas y específicas de cada país se realizan con una gama de matices que apuntan más a la combinación que a la exclusión de los términos. El estudio de las reformas puede hacerse a la luz de esos debates, presentes de manera explícita o implícita (para enfoques multinacionales: Tuesta Soldevilla, 1996; CAPEL, 2008; Zovatto, 2008; Orozco Henríquez, 2008; IDEA Internacional, 2009; Fundación Konrad Adenauer, 2010; Organización de los Estados Americanos, 2013; Picado León, 2018; Zovatto, 2018).

Del mismo modo, los dilemas indican que las reformas conciernen cada vez menos a la jornada electoral, que se cumple de manera correcta y con parámetros mínimos indispensables, y abordan más bien asuntos cada vez más complejos, de soluciones menos sencillas, con resultados menos inmediatos. Reflejan prioridades distintas más que problemas nuevos en sí mismos. En efecto, los retos se encontraban presentes desde hacía tiempo, como el financiamiento de la política, el acceso femenino a los puestos de decisión, la vida interna partidaria, etcétera, pero durante la transición a la democracia ni se consideraba que pudieran ser regulados. Si recién ahora se colocan

en el debate público, es justo porque la inquietud sobre el domingo electoral pertenece más al pasado que al presente de las democracias latinoamericanas, más allá de retrocesos en contados casos.

2. *El estilo, la dinámica y los espacios*

En América Latina, las reformas políticas y electorales comparten rasgos en el estilo y la forma. Se distinguen por su ritmo continuo, incluso febril, del cual no se sustraen ni las Constituciones. En cuatro décadas, Ecuador aprobó tres Constituciones (1978, 1998, 2008), sin contar los ajustes a cada una. En general, se practica un “vanguardismo” constitucional, relativamente singular en el mundo, que no teme superponer figuras de modelos constitucionales diferentes ni extender ampliamente los derechos (Blanquer, 2001: 45), aunque los recursos y medios para cumplirlos no se desarrollen al mismo ritmo y coloquen bajo tensión a la democracia (Gutiérrez, 2015: 11 y 12).

Las leyes electorales se modifican en lapsos aún más cortos. La mayoría de los países registran entre seis y 19 reformas (Freidenberg y Došek, 2016: 36 y 37). Después de aprobar la Ley electoral en 1991, Bolivia la ajustó cinco veces hasta 1997 (Corte Nacional Electoral, 1997: 7 y 8), en 1999 promulgó el Código, y en 2010, con un nuevo marco constitucional, la Ley del Régimen Electoral. Constituyen excepciones el proceso “gradual, con cambios incrementalistas” de las dos primeras décadas de la democracia chilena (Huneus, 2008: 354), el “carácter evolucionista” de la reforma costarricense (Sobrado y Picado, 2009: 94) y, sobre todo, la preservación, con modificaciones menores, de la ley uruguaya de 1924. Los países reputados por la solidez institucional se caracterizan por la limitada cantidad de reformas y el tiempo lento de la aprobación.

Esta ola va de la mano de la continua extensión de las normas. La legislación electoral se vuelve cada vez más amplia, compleja, especializada, detallista —a veces casuística—. Se añaden más que suprimen artículos. Hasta resulta banal que no se celebren dos elecciones presidenciales consecutivas con el mismo marco normativo, como en México entre 1982 y 2018 (Alcocer, 2014: 125).

Si bien se considera una buena práctica que las reformas no se den poco antes de los comicios, e incluso algunas legislaciones fijan un plazo máximo (en Ecuador un año antes de una elección, por ejemplo), en el frenesí muchas se aprueban con el calendario electoral en marcha. La improvisación de las respuestas provoca pasos en falso, costosos para la credibilidad del

proceso, como en la parlamentaria salvadoreña de 2015 que estrenó el voto preferente, o la presidencial peruana de 2016, en la cual se inhabilitó un candidato y se definió el umbral para conservar la personalidad jurídica de alianzas, a partir de reglas aprobadas después de la convocatoria (Encinas, 2016: 4 y 5).

Tan arraigado se encuentra la costumbre del cambio de la legislación electoral, que incluso Panamá ha diseñado una metodología para abordarla de forma ordenada y sistemática. Bajo la batuta del Tribunal Electoral (TE), el año siguiente a la elección, se debaten las modificaciones con los partidos, organizaciones de la sociedad civil, poderes del Estado, unos con derecho a voto, otros únicamente con voz (Brown Araúz, 2010: 34-37). El proyecto acordado se remite a consideración del Congreso. Únicamente en 2010 el proceso no concluyó de manera satisfactoria, cuando el TE retiró el proyecto al entender que los acuerdos parlamentarios lo desvirtuaban.

Habitualmente, el proceso sigue pautas menos previsibles. Responde a la necesidad de solucionar dificultades específicas de actores políticos relevantes; corregir o sancionar evidentes disfunciones de una elección reciente; desandar una reforma de efectos indeseados; replantear las dimensiones del juego político para atender la incomodidad ciudadana con los políticos; prevenir riesgos; incluso, a la frívola ambición de destacarse con una propuesta que suene novedosa y atractiva.

Para escapar de esos esquemas, numerosos organismos electorales asumen la iniciativa de plantear una reforma integral y ordenadora, a veces bajo la modalidad de códigos, formato que goza de un prestigio jurídico superior. El ánimo de reagrupar las disposiciones proviene de la mencionada extensión de las leyes, no exenta de contradicciones o desactualizaciones; la aprobación dispersa de normas cortas enfocadas en un aspecto específico, y complementarias de las principales; la aparición de procesos electorales vinculados con la democracia directa y el poder local, etcétera. La pretensión implícita de que esas normas estuviesen menos sometidas al trajín de las continuas reformas, con la estabilidad que muestran los códigos de otros ámbitos, resultó vana. Aun los países que los aprobaron introdujeron cambios rápidamente.

Por supuesto, cuando las reformas se dan en una misma área temática, se dificulta evaluar sus efectos, que necesitarían un mínimo de tiempo para que sus impactos y resultados sean calibrados, tanto por la ciudadanía como por los políticos. La adaptación no es automática ni en el primer ejercicio. La volatilidad normativa desemboca, a veces, en un efecto paradójico: los actores se refugian en las prácticas y en los códigos informales, más estables y previsibles (Pachano, 2007: 90). Además, cuando las reformas se suceden

en lapsos cortos, los agentes políticos anticipan correctivos o apuestan a una cierta facilidad en revertirlas o anularlas (Sanín *et al.*, 2015: 85).

De hecho, muchas reformas no proceden por ajustes menores, sino por cambios drásticos, que no excluyen movimientos pendulares: del organismo electoral unificado al esquema dividido (Perú); de listas parlamentarias cerradas y bloqueadas a abiertas con voto preferente (Honduras); del bipartidismo centenario a una legislación que fragmenta el sistema partidario y luego a otra que lo reconcentra (Colombia); de la designación de candidatos en convenciones opacas a primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (Argentina); de campañas financiadas privadamente con cientos de millones de dólares a la prohibición de la contratación privada de espacios en los medios de comunicación (México).

Las reformas constitucionales o legales se debaten, negocian y deciden en los congresos, en tanto que, en coyunturas excepcionales, componen el paquete de transformaciones de una asamblea constituyente o de referendos. El actor menos frecuente, pero de importancia creciente, el Poder Judicial —a través de la Corte Suprema o del tribunal constitucional— emite sentencias que constituyen, de hecho, reformas políticas de rango constitucional o legislativo, y de hondo calado. En Costa Rica, abrió el camino para la reelección alterna, figura que no había encontrado eco suficiente en el Congreso (Martínez Barahona, 2010: 723-750). En Nicaragua, Honduras y Bolivia quebró el candado de la reelección o de sus límites. En El Salvador, destituyó a los magistrados electorales y fijó parámetros apartidistas para las siguientes designaciones, así como para la composición de las juntas de votación; ordenó la elección de parlamentarios con voto preferente y lista abierta en oposición a la voluntad de los partidos; fijó el plazo de dos mandatos para que un expresidente postule nuevamente (FUSADES, 2015: 13-41; Santamaría, 2018: 771-802). Las corrientes críticas denuncian un “gobierno de jueces”.

Un organismo electoral puede constituirse en un vector de la reforma. El Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE) obligó a los partidos a presentar listas de alianzas congruentes entre el nivel nacional y el estatal, a contramano de la voluntad de los políticos. La disposición rigió en los comicios de 2002 y 2006, hasta que el Congreso aprobó una norma expresamente opuesta (Power, 2016: 281).

Por último, varias reformas se han definido en consultas populares, en particular en la región andina. La vía pretende revestirlas de mayor legitimidad, más allá de los cálculos que alberguen los actores políticos. Así, los ecuatorianos se pronunciaron en 1986 sobre las candidaturas independien-

tes, en 1997 sobre la modalidad de las listas parlamentarias —más allá de las controversias sobre el alcance exacto de ese voto, que dio lugar a cambiantes interpretaciones— y en 2018, sobre las características de la reelección presidencial (Ardaya y Verdesoto, 2019: 23-58). En 2018, los peruanos dieron luz verde a la regulación del financiamiento político y vetaron tanto la reelección inmediata de los parlamentarios como el retorno al bicameralismo. Cualquiera que sea el ámbito de decisión, en muchos casos, la semilla del cambio pudo ser plantada en espacios distantes; por ejemplo, en iniciativas de organizaciones de la sociedad civil, en especial las vinculadas con la observación doméstica, o de académicos, con eco en los medios de comunicación, en especial cuando se establece un diagnóstico crítico del funcionamiento del sistema político.

Otra fuente importante proviene de los informes de las misiones internacionales de observación electoral, cada vez más profesionales, sistemáticos, cubriendo una gama más amplia de campos. Son de particular importancia los reportes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que además explora la creación de estándares de las experiencias exitosas del cambio político; del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH), Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), que alienta el intercambio horizontal de experiencias y de especialistas entre organismos electorales; de la Unión Europea. Las fundaciones políticas alemanas, norteamericanas y holandesas se convierten en agentes de difusión de “buenas prácticas democráticas y electorales”, al igual que el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), que sistematiza el conocimiento comparado de las reformas y propone modelos esquemáticos en los asuntos medulares (IDEA Internacional, 2008; IDEA Internacional, 2015, entre otros ejemplos). Existe una tasa relativamente alta de adopción de las recomendaciones y se observa la similitud de muchas medidas inspiradas por las instancias internacionales.

El dinamismo de reformas ha generado un acervo de casos importante, amplio y rico, disponible para el examen de cualquier país, que resulta más que un enunciado hipotético. Organismos electorales, congresos, asambleas constituyentes o cualquier instancia que promueve cambios o tiene la facultad de decidirlos, recurren a estas experiencias para evaluar sus efectos, tanto más que predomina un sentimiento de encarar problemas comunes. En el intercambio, las instituciones y los organismos internacionales desempeñan un rol importante, en particular por la asistencia especializada que brindan, aunque al final las soluciones se conjuguen con acentos nacionales y modos locales.

III. LA BÚSQUEDA DE UNA PARTICIPACIÓN POLÍTICA AMPLIADA E INCLUYENTE

En América Latina, una región marcada por las exclusiones estructurales y seculares, las reformas políticas y electorales han procurado ampliar la participación y superar las barreras legales y de hecho que vedaban el acceso a los procesos políticos. Algunas de ellas constituyeron el primer intento consistente y sostenido de los Estados, en la historia republicana, por alcanzar una participación de base ancha como en un eje central que convirtiera el derecho teórico al sufragio universal en una realidad concreta.

Los sistemas políticos se abrieron para incorporar a los sectores y grupos históricamente marginados de los espacios de decisión: mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas o afrodescendientes, emigrantes, entre otros. Se adoptaron disposiciones jurídicas y políticas públicas para documentar a la población, una medida clave para cuestiones electorales, pero decisiva para acceder al conjunto de derechos ciudadanos. Se facilitó la inscripción en los padrones electorales, con la consecuente extensión. En 2017, se rebasaron los 400 millones de inscritos en los censos latinoamericanos, más del 90% de la población en edad de votar. En cada proceso electoral se multiplican las campañas para promover la participación, considerada un valor democrático.

IV. LA APERTURA DEL ABANICO ELECTORAL

Las reformas han multiplicado los tipos de procesos electorales; además, han sofisticado y diversificado los métodos de elección de autoridades y adoptado novedosos mecanismos de participación directa. En el retorno a la democracia, predominaban modelos sencillos. Varios países de América Latina concentraban en una jornada electoral la escogencia de presidente, parlamentarios, hasta gobernadores y alcaldes. En casos extremos, el elector marcaba únicamente la boleta presidencial y el sufragio servía de paso para elegir a los diputados y senadores, como en Bolivia y República Dominicana (Nohlen, 1994: 287-288). Hoy, las fórmulas son cada vez más complejas.

1. *Más procesos electorales*

De manera progresiva, los países latinoamericanos incorporaron nuevas elecciones con el propósito de afianzar la democracia, aumentar el poder de

la ciudadanía, estrechar los vínculos de las autoridades y la ciudadanía, mejorar la representatividad, estimular la rendición de cuentas y la eficiencia de la gestión. La elección directa pareció más conforme con el ideal democrático, y se consolidó en lugar de fórmulas indirectas o de designaciones, como sucedía con alcaldes, gobernadores, parlamentarios supranacionales en numerosos países; o de una elección escondida, cuando el voto para una candidatura servía también para elegir otros niveles.

La primera línea de reformas se dio en el nivel presidencial con la elección directa a cargo de la ciudadanía. La última de naturaleza indirecta fue la elección brasilera de 1985, si se dejan de lado las que ocurrieron a medio mandato, por vacancias a raíz de crisis, como en Ecuador en 1997 o Argentina en 2001. Argentina suprimió el colegio electoral tras la presidencial de 1989. Por su parte, en la Constitución de 2009, Bolivia eliminó la instancia congresal que elegía al presidente si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta en la elección popular, un rasgo que daba al sistema un matiz parlamentario, tanto porque permitía que el primero o el segundo fueran elegidos como porque la mayoría que se conformaba presagiaba la flamante coalición de gobierno (Mayorga, 2001).

Catorce países introdujeron la segunda vuelta en la elección del presidente; únicamente México, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela conservan la mayoría simple. El propósito fue apuntalar su legitimidad gracias a la mayoría absoluta y lograr una “mayor inclusión política y mayor ampliación de la representación” (Nohlen, 2015: 134), en la medida en que ese mecanismo permite que se expresen fuerzas minoritarias en la primera vuelta.

La segunda vuelta ocurrió en 62% de los casos posibles (49/79 elecciones), una cifra que puede considerarse reducida, en parte porque Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua bajaron el umbral para ganar en primera vuelta, exigiendo suplementariamente una determinada diferencia sobre el segundo. Sólo en Guatemala se ha producido sin excepciones; en Bolivia y Nicaragua nunca se aplicó. Cuatro candidatos desistieron de competir: Alfonso Barrantes en 1985 en Perú; Danilo Medina en República Dominicana en 2000 para facilitar una “salida rápida e institucional” (Duarte; Díaz, 2000: 95); Carlos Menem en Argentina en 2003 a pesar de llegar primero; Johnny Araya en Costa Rica en 2014, inesperado segundo luego de liderar las encuestas. En este caso, por razones constitucionales, debió cumplirse, y Luis Guillermo Solís se esforzó por evitar la desbandada del electorado (Treminio, 2016: 116).

La confirmación del resultado es el caso típico: en las seis brasileras entre 1989-2018, las cinco chilenas entre 1999-2010, las dos salvadoreñas (1994,

2014). Sin embargo, varios países presentan más de una inversión, como Perú en cuatro de cinco oportunidades, cuatro de ocho en Ecuador (León Febres, 1984; Abdalá Bucaram, 1996; Rafael Correa, 2006; Guillermo Lasso, 2021). En Uruguay se produjo en 1999, en desmedro de Tabaré Vázquez del Frente Amplio, y cumplió el objetivo táctico de sus promotores conservadores, aunque la acción sólo retrasó hasta 2004 la llegada de la izquierda al gobierno.

La segunda línea de reformas dotó a la elección parlamentaria de personalidad propia. Argentina, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Venezuela y México (para la Cámara de Diputados), la celebran en una fecha separada de la presidencial, lo que le da la autonomía máxima. Si Argentina, México y República Dominicana se adecúan a la legislativa de medio mandato de inspiración norteamericana, termómetro de la gestión presidencial, en El Salvador se vota con tal frecuencia (tres años) que un presidente puede lidiar con tres legislaturas, como le ocurrió a Salvador Sánchez Cerén (2014-2019). Esta tendencia no se ha generalizado por la expectativa del presidencialismo latinoamericano de incentivar una mayoría parlamentaria por el efecto de arrastre del voto presidencial sin que la premisa se alcance siempre (Barragán, 2015: 214 y 215). Cuando la parlamentaria es simultánea con la presidencial, se ofrecen a los ciudadanos boletas aparte para elegir a los diputados y otras autoridades, de tal manera que se preserve la autonomía de los comicios legislativos. En Guatemala, marcan cinco papeletas: presidente, diputados de distrito y de lista nacional, alcaldes, diputados centroamericanos.

La tercera línea de reformas concernió el ámbito local. Ya sea de manera simultánea con la presidencial (Honduras, Guatemala, Panamá), o en una fecha distinta, hoy los votantes eligen directamente a las autoridades locales: alcaldes y concejales en el nivel municipal, gobernadores y asambleístas en los estados. Esta evolución modificó profundamente el rostro de la política y de la democracia en América Latina.

Con menor frecuencia, las reformas brindan la oportunidad de elegir a los representantes en otras corporaciones, como los parlamentos supranacionales. Hay una papeleta para diputados del Parlamento Andino en Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú; el centroamericano en Guatemala y El Salvador; el latinoamericano en Venezuela, el Parlasur en Paraguay. El balance muestra más sombras que luces por el mínimo interés. Los votos blancos y nulos llegaron al tercio en Colombia en 2014, 44.4% en Perú en 2016, 35.2% en Guatemala en 2019. Los ciudadanos tienen escasas referencias de sus representantes, que realizan campañas de bajo perfil; perciben

mal la utilidad de esos congresos, dotados de poderes limitados y de funciones mal conocidas.

Bolivia se ha singularizado por elegir con voto universal a las máximas autoridades del Poder Judicial, vale decir del Tribunal Supremo de Justicia; Constitucional; Agroambiental; Consejo de la Judicatura (la inusual iniciativa registra escasos antecedentes, entre ellos el mexicano de mediados del siglo XIX, de carácter indirecto en primer grado). Se estrenó en 2011, con características especiales por la ausencia de campañas, de debates, de espacios de opinión sobre los candidatos; los magistrados fueron elegidos de listas confeccionadas por la Asamblea Legislativa (Paredes, 2012: 275-291; Lima, 2019). Tanto esa como la segunda experiencia en 2017 dejaron insatisfacción en los actores políticos e institucionales, y una mínima adhesión ciudadana. En ambos casos, más de la mitad de los votos fueron nulos y blancos, y los porcentajes de los jueces más votados resultaron escuetos. Ecuador eligió en 2019 por el mismo procedimiento a los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, enfrentando dificultades similares.

El voto ya no se reserva únicamente para conformar a los poderes, el abanico se abrió incluso para que los ciudadanos elijan candidatos de los partidos. En una cultura caudillista de hondas raíces (Krauze, 2018; Mansilla, 1997: 137-150), el jefe partidario era a la vez el candidato presidencial “natural”, en el mejor de los casos, elegido sin sorpresas en una asamblea o convención. Empero, la exigencia desde la sociedad o la ausencia del líder “natural” impulsó a los partidos a incluir elecciones internas como mecanismo de selección de candidatos, o al menos de autoridades partidarias, con distintos grados de obligatoriedad. La dinámica empezó en Honduras en la década de 1980. Se aceleró desde la última década del siglo XX (Freidenberg y Došek, 2016: 47-50). A veces los resultados fueron alentadores y refrescaron el ambiente político; en otros, alimentaron las rivalidades internas, fracturaron a las organizaciones y acentuaron el desprestigio de los políticos (Nohlen, 1994: 276-278).

2. *Procesos electorales más complejos*

Los procesos electorales se han vuelto cada vez más complejos en el sistema de elección. Se distinguen cuatro evoluciones centrales. En el ámbito presidencial, se adopta la segunda vuelta, con distintas modalidades de umbral. En el campo parlamentario, se abandona la lista cerrada y bloqueada, reputada por asegurar cohesión y control a los niveles directivos del parti-

do, pero considerada proclive al autoritarismo de la cúpula y distante del ciudadano. En paralelo, se extienden esquemas de distritos uninominales, cercanos al votante, en combinación o en lugar de las circunscripciones plurinominales. Por último, las elecciones generales tienden a estar precedidas de primarias, que generan un ciclo electoral más extenso y complejo.

La elección presidencial de una vuelta, dominante en la transición, es hoy minoritaria (México, Honduras, Panamá, Venezuela y Paraguay). En los países donde se mantiene, numerosas voces postulan el cambio al modelo mayoritario, popularizado por la V República francesa. La segunda vuelta se adoptó en su versión exigente (50% + 1 de los votos) o en una atenuada, con un umbral menor, a veces acompañado del requisito de una cierta distancia con respecto al segundo. El escenario habitual es la realización del balotaje (por ejemplo, sistemático en Guatemala).

El principal argumento a su favor es la legitimidad que brinda al presidente, pues es elegido con más de la mitad de los votos válidos, un factor con alta resonancia por el presidencialismo de la región. Ese impulso es potente, aunque tiene un rasgo artificial y no genera automáticamente los instrumentos de la gobernabilidad, en la medida en que, cuando hay simultaneidad, los congresos se eligen con la primera ronda, con fórmulas proporcionales (la separación de fechas acentúa la probabilidad de que el gobierno se halle en minoría). Salvo circunstancias políticas excepcionales, se produce un desfase entre el presidente mayoritario y el tamaño de su bancada, que tiende a reflejar su fortaleza —o relativa debilidad— de la primera vuelta. Esa brecha posee un potencial para abrir conflictos políticos e institucionales (Barrientos del Monte, 2004: 507-534; Barrientos del Monte, 2019).

En los comicios legislativos, la lista cerrada y bloqueada, distintiva de la transición a la democracia, retrocede. Brasil, Colombia, República Dominicana y Perú adoptaron la lista cerrada y no bloqueada en circuitos plurinominales; Panamá la tenía desde antes de la transición. La ciudadanía define en la lista del partido de su preferencia (cerrada), un orden entre los candidatos (no bloqueada). En claro, tiene la posibilidad de alterar el orden de candidatos propuesto por el partido. En Colombia, desde la reforma de 2003 el votante dispone de una sola opción para escoger al senador y al representante de las listas respectivas; en Perú, de dos marcas en la lista partidaria (doble voto preferencial).

Honduras, Ecuador y El Salvador van más lejos. Gracias a la lista abierta, el ciudadano elige sin restricciones candidatos de varios partidos, inclusive el número de escaños en disputa. Se trata del modelo más extremo y complejo para el escrutinio en mesa. En 2015 y 2018, los electores de San Salvador dispusieron de 24 marcas para seleccionar a igual número de dipu-

tados; los de Tegucigalpa, de 23 para escoger entre 230 candidatos presentados por diez partidos en 2017.

El voto preferente supone un reto difícil para los sistemas partidarios frágiles (Tuesta Soldevilla, 2012: 107-118). Personaliza la política, mengua el control partidario sobre los representantes, acrecienta los costos de la campaña e incentiva la búsqueda de recursos ilícitos, gatilla las rivalidades internas, como en Colombia (Botero, 2015). En los otros, si no disgrega las estructuras, incrementa el costo de las campañas y el recurso al clientelismo para generar nichos de votación, como en Honduras (Romero Ballivián, 2014: 60-62). Lo paradójico es que, a pesar de tan amplia libertad y de utilizarse boletas distintas, la proporción de parlamentarios reproduce de cerca el nivel de voto del presidente, como ilustra la votación del bipartidismo tradicional en Honduras (tabla I).

TABLA I. VOTACIÓN POR PARTIDOS EN HONDURAS (2005-2017)

| <i>Elección/partido</i> | <i>Partido Nacional Presidente</i> | <i>Partido Nacional Parlamentarios</i> | <i>Partido Liberal Presidente</i> | <i>Partido Liberal Parlamentarios</i> |
|-------------------------|--|--|---------------------------------------|---|
| 2005 | 46.1 | 42.9 | 49.9 | 48.4 |
| 2009 | 56.5 | 55.4 | 38 | 34.3 |
| 2014 | 36.8 | 36.7 | 20.3 | 21 |
| 2017 | 42.9 | 47.6 | 14.7 | 20.3 |

FUENTE: elaboración propia.

La segunda característica es la implantación cada vez más común de distritos uninominales, donde los ciudadanos escogen al diputado por mayoría simple, con el objetivo de fomentar un vínculo más directo y estrecho con los representantes, con mejores perspectivas de rendición de cuentas y fiscalización política. Ningún país adoptó esta modalidad para todos los escaños parlamentarios, porque ello implicaría el cambio radical de sistema electoral, el abandono de la representación proporcional por un esquema mayoritario de tipo británico —aunque haya circunscripciones uninominales en todo el país—. La combinaron listas plurinominales cerradas y bloqueadas, lo que conserva la dinámica proporcional, a semejanza del pionero modelo alemán de “representación proporcional personalizada” (Nohlen, 1994: 200-224). La ciudadanía dispone de un voto para la lista, correspondiente a una

unidad territorial amplia (un departamento, una agregación de estados, por ejemplo) y otro para el distrito.

Se aplica en Venezuela (1993), donde se reforzó la variable uninominal y mayoritaria en desmedro de la proporcional (Briceño, 2013: 139-144) y en Bolivia (1997), donde hubo una evolución similar. México lo utiliza en una modalidad segmentada, vale decir sin interrelación entre el voto por lista (200 diputados) y el voto en distritos (300). Sin ser una regla sociológica, los parlamentarios uninominales suelen ser más jóvenes, con menos recorrido partidario, incluso menor experiencia política, fogueados en la cancha local o con notoriedad adquirida en esferas ajenas a la política, en tanto que los plurinominales ofrecen un perfil de cuadro partidario más típico, como ilustran los diputados bolivianos (Romero Ballivián, 2018: 46).

Por último, la elección general es cada vez más precedida por los procesos electorales internos de los partidos. La selección democrática de candidatos se ha convertido en un requisito en numerosos países. La responsabilidad organizativa puede recaer en el propio partido, como en República Dominicana, El Salvador o México, pero con recursos ante la justicia electoral nacional. En una figura en expansión, el organismo electoral prepara las primarias, a veces para cada partido a conveniencia de éste dentro de un lapso preasignado (Panamá), o simultáneas y obligatorias, a las cuales se convoca a la militancia (Bolivia), inclusive al conjunto de la ciudadanía, meses antes de la presidencial, ya sea con carácter obligatorio (Argentina) o voluntario (Honduras, Paraguay y Uruguay).

La suma convierte a la elección en un extenso ciclo, cuya duración, entre el inicio de la campaña para las primarias y la finalización del cómputo presidencial puede abarcar un año o más. Además, puede conducir a los votantes a las urnas en un número inusitado de oportunidades, con el riesgo de desgastar el principal instrumento de la democracia. En Argentina, en 2015, ciertos ciudadanos fueron convocados hasta seis veces: para elegir candidatos locales y presidenciales en primarias separadas; gobernadores y alcaldes en primera y segunda vuelta; presidente en dos vueltas.

3. *La extensión de la democracia directa*

De manera paralela, la democracia directa ha irrumpido con fuerza, con una incorporación en los textos constitucionales. Varios de sus instrumentos se ejercen sin mecanismos de votación; en cambio, dos sí constituyen procesos electorales: el referéndum y una variante específica de éste, el

revocatorio de mandato (Lissidini *et al.*, 2014). En América Latina, superadas las cuatro décadas desde el retorno a la democracia, se han organizado casi 60 referendos nacionales, con un pico en las décadas de 1990 y 2000, y un retroceso en la siguiente.

Los asuntos sometidos a consideración ocupan un espectro amplio y variado, desde reformas constitucionales y acuerdos de paz hasta cuestiones sectoriales específicas. Su geografía se extendió más allá de la cuna uruguaya, y ganó popularidad en la zona andina, donde incluso se convirtió en un arma de fortalecimiento del poder presidencial en el inicio de la gestión de Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa y Lenin Moreno (Ecuador). Aun dejando de lado estos casos, el Poder Ejecutivo continúa siendo el principal promotor de estos ejercicios, lo que pronto enciende la polarización. Los de iniciativa popular son excepcionales.

Algunas legislaciones incorporan el referéndum revocatorio, en especial en el ámbito local. Sólo tuvo aplicación intensiva en Perú. Si prosperaba, podía dar lugar a una nueva elección municipal, lo que ocurrió en aproximadamente un décimo de los casos de nivel distrital (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2014: 45; Tuesta Soldevilla, 2014). Los organismos electorales propusieron suprimir la elección adicional para desincentivar la práctica (Jurado Nacional de Elecciones, 2014: 27-29). En Ecuador perdió impulso tras ajustes que subieron las exigencias (Páez, 2013: 465-469), y hubo años de paréntesis hasta su reutilización en 2018. En Colombia, hubo 130 iniciativas, de las cuales 25% llegaron a votación, pero ninguna revocó a las autoridades (Coronel, 2019: 64-67); en Argentina, sólo en municipios demográficamente pequeños; en Bolivia, la legislación colocó un cerrojo con requisitos casi imposibles de cumplir, al combinar un porcentaje alto de firmas y una metodología de distribución territorial. De manera más relevante, en contextos polarizados, con trayectorias jurídicas y políticas sinuosas, el revocatorio ha sido utilizado en el nivel presidencial en Venezuela en 2004 (Márquez, 2014: 81-140) y en Bolivia en 2008. En ambos casos la victoria del mandatario reforzó su legitimidad y desató una crisis en la oposición.

V. LOS DEBATES SOBRE LA COMPOSICIÓN, EL MODELO Y LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

A nivel mundial, América Latina realizó un aporte significativo a la organización de elecciones con el organismo electoral permanente, centralizado, especializado y autónomo, figura que inició Uruguay en la década de 1920 (Jaramillo, 2007: 372). Esa institución reemplazó al Poder Ejecutivo como

administrador de los comicios, y también asumió la jurisdicción electoral. A lo largo del siglo XX, el modelo se expandió y alcanzó una posición dominante en la transición democrática. En esos primeros años, los que habían sido concebidos como órganos temporales —de funcionamiento únicamente para el período electoral— se volvieron permanentes, al menos en el nivel nacional. En la actualidad, estos organismos se encuentran en la vanguardia de la institucionalización y modernización del Estado en América Latina, en gran medida porque las elecciones son el momento crucial de la política, y los países conocen el elevado costo de un fiasco o una crisis electoral. Han aprovechado el flujo de recursos que reciben en cada proceso para actuar de manera innovadora y dinámica; el minucioso y espontáneo control social que se ejerce sobre ellos fortalece medidas de transparencia; la calidad de sus mandos directivos, muchas veces provenientes de sectores destacados de la sociedad, y la profesionalización de sus planteles administrativos, elevan los estándares de rendimiento. En muchos países gozan de credibilidad, prestigio y confianza ciudadana. Las sucesivas reformas les han extendido las competencias sin agotar el debate sobre su composición; la concentración o separación de funciones, y la atribución de la última palabra en asuntos electorales.

1. *La composición e integración de los organismos electorales*

La creación de un organismo electoral autónomo requiere definir la composición del cuerpo directivo; vale decir, su modo de integración. En América Latina se han desarrollado dos esquemas, y en la práctica se han ensayado propuestas mixtas. El primero es de carácter partidista: asegurar la imparcialidad mediante el control cruzado de los actores políticos, al reservar las magistraturas para los partidos con mayor votación y asumir que las autoridades electorales tienen un mandato más o menos explícito como delegados de sus organizaciones. El segundo, parte del principio contrario: colocar al árbitro encima o al margen de los jugadores, con una composición apartidista.

El primero dominó en la transición, como el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) de Honduras o el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Ecuador, con siete magistrados de las fuerzas más importantes; el único que queda normativamente con esa composición es el Consejo Nacional Electoral (CNE) de Colombia. Varios de esos tribunales demostraron capacidad para conducir procesos técnicamente solventes o resolver elecciones reñidas y polarizadas, como la presidencial salvadoreña de 2014, dirimida con el margen

más estrecho de las presidenciales del siglo XXI (0.2%). Sin embargo, el desempeño de muchos otros tuvo cuestionamientos que afectaron la legitimidad del sistema político. Por ejemplo, la extrema partidización de la Junta Central Electoral de Paraguay provocó el caos en la municipal de 1991 (Arditi, 1992: 53 y 54). Más allá, casi no hay crisis electoral que no haya tenido entre sus ingredientes clave la sospecha o directamente la conducta parcializada de la autoridad electoral.

El modelo partidista recula frente al segundo (Orozco Henríquez, 2010: 18), a menudo después de malas experiencias y una crisis de magnitud. En México, tras la cuestionada presidencial de 1988, se consensó la “integración ciudadana” del Instituto Federal Electoral (IFE) y la definición electoral jurisdiccional en un tribunal autónomo, y no en el ámbito partidario del Congreso (Woldenberg, 2002). En Bolivia, la conformación de la CNE desligada de los partidos fue posible tras la elección de 1989, en la cual se manipularon resultados para modificar la composición del Congreso. Un pacto entre el oficialismo y la oposición en 1991 rediseñó de manera concertada las reglas del juego (Mayorga, 1993: 51) y “satisfizo las expectativas de la ciudadanía y la opinión pública” (Chávez *et al.*, 2007: 545). Tras la complicada elección hondureña de 2017, la sociedad civil se movilizó para plantear distintos esquemas para un objetivo común: “una administración y justicia electoral despartidizadas” (Asociación para una Sociedad más Justa, 2018: 28-30). En una vía distinta, en 2014 la Sala de lo Constitucional de El Salvador obligó al Parlamento a prescindir de la integración partidista del TSE (FUSADES, 2015: 62-70).

De manera corriente, se estableció el requisito de dos tercios de votos del Parlamento para el nombramiento de las autoridades electorales. A veces, para limitar el riesgo de designaciones partidarias, se acotó el poder del Congreso con el establecimiento de filtros y la intervención de instancias que elaboran ternas sobre las cuales los parlamentarios escogen (universidades en Guatemala; Suprema Corte de Justicia de la Nación en México para magistrados del TEPJF). En un paso suplementario, algunos países retiran a las instancias explícitamente políticas. En Perú, los magistrados del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) son escogidos por universidades, colegios de abogados e instancias judiciales; en Costa Rica, los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) son seleccionados por la CSJ; en México, se decidió que las autoridades de institutos locales sean seleccionadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) en vez de por los congresos estatales (Favela, 2014: 291-317; Loza y Méndez de Hoyos, 2016: 143-174).

Se estimó que la composición apartidista garantiza mejor la independencia e imparcialidad del organismo electoral, ofrece un trato equitativo a

las organizaciones, incluidas las pequeñas, nuevas o de rápido crecimiento, y se vincula mejor con la sociedad civil. La evidencia empírica respalda tales presupuestos (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009: 15-40). Organismos con estos rasgos alcanzan *cotas* altas de confianza que benefician a la democracia, como en Costa Rica. Empero, el respaldo también depende de variables que lo exceden: la opinión sobre los poderes públicos, la satisfacción y apoyo a la democracia, la evaluación de la situación política y económica (Molina y Hernández, 2014: 103-109).

El reto para los sistemas que adoptan tribunales apartidistas es la adecuación de la norma y la realidad, la letra y el espíritu de la ley. Las disposiciones jurídicas no bastan: la prohibición de que los magistrados tengan militancia o la conformación de filtros de selección y calificación en principio no partidistas, con participación de la sociedad o de universidades, resultan insuficientes si los actores políticos se resisten a alinear su comportamiento con el ideal legal. De hecho, la selección por órganos en principio independientes puede conducir al inesperado efecto perverso de la partidización de esas instancias. Se puede respetar la letra de la ley e ignorar su espíritu, y el bemol acentúa la desconfianza en la opinión pública, pues instala la sospecha del engaño.

El incumplimiento se vincula con tres situaciones: en vez de buscar personalidades independientes, los partidos se reparten cuotas, y así superan el umbral en el Poder Legislativo; las organizaciones tradicionales se ligan para privar de espacios a las nuevas; el dominio del oficialismo es tal, que en el mejor de los casos concede un estrapontín a la oposición. Esos casos, en especial el último, derivan en organismos con baja confianza social, con repercusiones sobre toda la cadena del proceso electoral. En Venezuela, la tirante selección de los rectores del Consejo Nacional Electoral (CNE) entre la mayoría chavista y la oposición condujo a que los niveles de aprobación social del CNE se distribuyeran de manera polarizada entre partidarios y adversarios del oficialismo (Proyecto Integridad Electoral Venezuela, 2014). Con efectos más graves, la desconfianza desembocó en la decisión de las principales fuerzas opositoras de abstenerse de competir en la presidencial de 2018.

2. *La arquitectura institucional de los organismos electorales*

Cuando América Latina volvió a la democracia, privilegió organismos electorales unificados, es decir, encargados de las tareas técnicas, administrativas y logísticas de la elección, además de la responsabilidad jurisdiccio-

nal. La impresión de la sencillez de la labor hizo que varios de éstos fueran concebidos como temporales, de funcionamiento únicamente en tiempo de elecciones. América Central conserva este esquema, cuya referencia fue el TSE de Costa Rica, que sucedió a un órgano independiente, entre los pioneros en el mundo por su apartidismo (Lehoucq, 2013: 12), y que después de la guerra civil de 1949 organizó sucesivas elecciones reputadas por su transparencia. En América del Sur es utilizado en Bolivia y Uruguay, así como en Brasil y Paraguay, donde las instituciones poseen características jurisdiccionales afirmadas por su pertenencia a la rama judicial, y a la vez se encargan del componente técnico y administrativo de la elección.

El esquema dividido separa las tareas administrativas de las labores jurisdiccionales. Aunque su origen se remonta casi en simultáneo al unificado, pues en 1925 Chile diferenció entre el Servicio Electoral (Serval), adscrito al Poder Ejecutivo, y el Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel), su difusión data de fines del siglo XX, por el impulso de México. Este país encargó la organización administrativa al IFE, convertido luego en INE; la aplicación de la justicia recayó en el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986), convertido en Tribunal Federal Electoral (1990) y en TEPJF en 1996 (Andrade, 2002: 601-642; Galván, 2006: 103). Al modelo se añadió la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Su fuerza de irradiación provino de la mezcla del peso demográfico, poderío institucional y económico de los organismos, predisposición de cooperación internacional, así como la vigorosa reflexión interna y externa sobre las virtudes, las fortalezas y las limitaciones de esta arquitectura.

Los cambios en el siglo XXI apuntan hacia la separación funcional de las entidades, justificada por la extensión de las garantías, los procedimientos, los mecanismos de resolución de controversias en el marco del Estado de derecho, y la especialización del área electoral como una rama con distintivos propios en el derecho. En Ecuador funcionan el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE); en República Dominicana, la Junta Central Electoral (JCE) y el Tribunal Superior Electoral (TSE); Honduras conformó el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE); Venezuela yuxtapone el CNE y una sala especializada en los asuntos electorales en el Poder Judicial. Ellos se suman al modelo tripartito de Perú (1993), con el jurisdiccional JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). En el mismo lapso, ningún país ha fusionado los organismos electorales.

Ambos modelos tienen ventajas prácticas y teóricas, así como complejidades y riesgos. El cuestionamiento a los organismos unificados es la con-

centración de poder al acumular la organización del proceso y la emisión de sentencias sobre esas etapas sin recurso ante otra instancia. O sea, ¿cómo aseguran una eficaz doble instancia y evitan ser a la vez “juez y parte”? Sin constituir un contraargumento conceptual, la práctica moderada y apegada a derecho de organismos como los de Costa Rica, Uruguay o Panamá, reconocida internacionalmente por su integridad (Electoral Integrity Project, 2015: 8), ha evitado que la discusión se plantee en la agenda pública.

El modelo dividido genera prevenciones del lado de la práctica: evitar áreas grises o superposiciones en la delimitación funcional de ambos organismos que provoquen crisis de legitimidad social y de afianzamiento de la autoridad institucional. En Perú hubo recurrentes choques entre los tres componentes del sistema (Távora, 2016: 251 y 252). En Colombia, esa complejidad es fuente de “conflictos de competencia entre la Registraduría y el CNE, dificultades y trabas” (Reyes, 2005: 91), agravada por la intervención del Consejo de Estado, una instancia administrativa, en el contencioso electoral. En México, a pesar de la notable discreción de los dos organismos para evitar ventilar sus controversias en la plaza, hay tensiones latentes, a veces por asuntos menores (Larrañaga, 2009: 85-106). La frecuencia de las revocatorias de las decisiones del órgano administrativo lleva a los actores a dudar de la capacidad o de la idoneidad del uno o del otro, o a juzgar que, “en vez de abonar a la certeza, se convierte en fuente de inestabilidad del sistema electoral” (Carpizo, 2009: XV).

3. *La extensión de las competencias y el debate sobre la apropiación de la última palabra electoral*

Cualesquiera que sean los formatos de composición o de organización, las reformas apuntan al fortalecimiento de organismos electorales permanentes, autónomos y especializados, a veces dotados de los atributos de un auténtico poder del Estado, un sello constitucional propio de América Latina. Costa Rica, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia los reconocen como el cuarto poder del Estado. Independientemente del rango constitucional que ostenten, reciben cada vez más amplias misiones, competencias, recursos y personal para ocuparse de todas las fases del proceso electoral, mucho más allá del perímetro con el cual se fundaron (Jaramillo, 2007: 372 y 373). En México, la transformación del IFE en INE en 2014 implicó una nacionalización de las tareas, y fue de la mano de 74 nuevas atribuciones, añadidas a la cincuentena de la reforma de 2007 (Astudillo, 2014: 3-37). Apartando la proclividad de la legislación electoral mexicana a un detallis-

mo que podría tornarse “peligroso” (Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009: 92), la observación vale para numerosos países.

Esta evolución constituye un reconocimiento implícito a la solidez institucional y al crédito en la opinión pública; la competencia y profesionalización del personal; la capacidad de innovación técnica. Empero, las nuevas reglas y funciones despiertan expectativas en la sociedad que acercan a los organismos electorales a la cornisa. En efecto, la sobrecarga puede provocar descuidos en áreas críticas o erosionar la confianza si no responde a las extensas obligaciones. A las labores tradicionales suman la intervención en la vida partidaria. Entre otras funciones, otorgan y cancelan personalidades jurídicas, resuelven disputas entre fracciones o entre militantes y dirigentes, supervisan elecciones internas o directamente organizan las primarias (una tendencia en el Cono Sur). En las campañas controlan los gastos, sancionan las infracciones a los límites o las prohibiciones de gasto, dirimen las acusaciones entre candidatos por campañas “negativas”, registran y supervisan a las encuestadoras que publican datos y las tarifas publicitarias de los medios de comunicación, verifican la difusión de publicidad política en los medios o la difunden donde se prohíbe la contratación privada de propaganda electoral, organizan los debates presidenciales, difunden las hojas de vida de los candidatos y los excluyen de la carrera en caso de perjurio (como el JNE en Perú), entre otras acciones.

Algunas reformas añaden la responsabilidad del manejo del registro civil y de identificación, de tal manera que se cubre la cadena completa: la inscripción del nacimiento, la tarjeta de identidad, la inclusión en el censo electoral, la depuración por fallecimiento, como en Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, a menudo con ganancia de eficiencia y seguridad. El control del registro civil ofrece asimismo la posibilidad de una cobertura territorial densa. La tendencia no es unívoca, pues en el triángulo nortecentroamericano se ha desprendido el registro de identificación del organismo electoral.

La asignación de responsabilidades en educación democrática, que exceden la pedagogía de los aspectos de la jornada electoral, es evidente, y apunta al objetivo ambicioso de convertir al elector en un ciudadano pleno y afianzar las bases de la ciudadanía consciente, que no preexiste a la democracia ni llega automáticamente con el régimen. Parte del principio de que el ciudadano se forja y se educa en el día a día con el ejercicio de los derechos y de las obligaciones, en el ritual de elecciones periódicas, libres y justas, en la práctica de valores fomentados desde la infancia y en los distintos ámbitos de socialización. Para alcanzar esa meta, se constituyen áreas de capacitación, información, formación, difusión, investigación, con la modalidad de insti-

tutos dotados de cierta autonomía o sin ella, y con presupuestos consistentes. Tal extensión refleja un cambio de sensibilidad: pese a su importancia, una elección técnicamente correcta no es suficiente para enraizar hondamente la democracia.

En el campo jurisdiccional, la ampliación de competencias y el ánimo de los organismos de asumir un papel vanguardista en la defensa de los derechos políticos han transformado al juez electoral “legalista, protocolario, reservado y de bajo perfil público” en uno proactivo, con un perfil elevado (Brenes, 2013: 305). En el debate entre la aproximación “legalista” y la “garantista”, la ventaja la lleva la última, impulsada por la concepción de que el derecho se funda en principios que pueden y deben ser interpretados de forma progresiva (Niето, 2005; Bustillo, 2017: 97-122).

Si bien numerosas reformas confortaron a los organismos al atribuirles la definición privativa de los asuntos administrativos y jurisdiccionales electorales, las mismas legislaciones abrieron resquicios para que en asuntos de derechos constitucionales o fundamentales se apele ante la Corte Suprema de Justicia, la Sala o Tribunal Constitucional. La discusión, ayer inexistente, cobra relevancia por la creación o el afianzamiento de esos tribunales.

La disputa por la apropiación de la última palabra electoral se convierte en un asunto político velado y álgido de las reformas y en el origen de una tensión institucional latente en permanencia. La frontera entre asuntos electorales y constitucionales se vuelve una delgada línea, y fijarla abre conflictos, pues el presupuesto de que los límites definidos por la Constitución o las leyes son objetivos y evidentes para los jueces, y por lo tanto excluyen la interpretación, es frágil (Troper, 2013: 45). Por un lado, el organismo está dispuesto a defender el campo “electoral”, asumido más allá de la emisión del voto, y la especificidad de una materia que requiere decisiones prontas y que precluyan las etapas del proceso, consciente de que su singularidad rompe el principio de universalidad jurisdiccional del Poder Judicial (Sobrado, 2006: 127-129).

Por otro lado, la instancia judicial está dispuesta a determinar lo “constitucional”, afirmar su territorio y proclamar la primacía de los derechos. Incluso en Costa Rica, donde prevaleció una “paz jurisprudencial” hasta los primeros años del siglo XXI a partir de las soluciones “parciales” halladas por las instituciones (Sobrado, 2006: 146), los cambios de criterios o de composición institucional confirmaron la precariedad del consenso tácito entre el TSE y la Sala Constitucional de la CSJ (Cambronero y Mora, 2015: 153; Ovares, 2020: 157-179).

Cuando la decisión final no recae en el organismo electoral, se plantea el debate sobre la especialización de la instancia judicial en materia electo-

ral, y los plazos de la sentencia. En Colombia, la Sala Quinta del Consejo de Estado resuelve acciones de nulidad contra las elecciones, pues considera administrativas todas las decisiones de los organismos electorales. El tratamiento de la materia electoral no ha ido exento de controversias doctrinales y prácticas, en particular por el plazo de los pronunciamientos (Yepes, 2017: 523-558). En 2018, a menos de un semestre de concluir la legislatura, al partido MIRA se le reconocieron tres senadores que habían ganado en los comicios de 2014.

Adicionalmente, en ciertos países, con prescindencia del rango legal del organismo electoral, sus resoluciones se impugnan con facilidad ante la justicia ordinaria. En Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se ha convertido en la práctica en una primera instancia, pues el Poder Judicial acoge amparos y apelaciones, provocando el malestar del TSE, que concibe sus resoluciones como “definitivas y no susceptibles de impugnación, dada la supremacía, independencia y no supeditación a organismo alguno del Estado, que le confirió el Constituyente” (Villagrán, 2014: 21). En Colombia, el escenario presenta similitudes por la extensión de las acciones de tutela.

4. El alcance limitado de las reformas en el nivel subnacional

La mayoría de las evoluciones descritas se aplican a los organismos electorales de nivel nacional. En cambio, la situación subnacional es heterogénea. Abarca desde órganos con parcelas extensas de autonomía, entendida en un sentido más político-institucional que legal, vale decir con capacidad para adoptar medidas para definir su propia organización o intervenir en el campo administrativo y jurisdiccional electoral por iniciativa propia, hasta instancias con un mínimo funcionamiento temporal. Su importancia depende del entrecruzamiento de tres variables: las normativas (en especial las competencias y facultades legales); las condiciones materiales (la infraestructura, el equipamiento y el personal); las prácticas institucionales (como el ejercicio real de las competencias, que puede ir más allá o quedar por debajo de los marcos jurídicos, los modos de relacionamiento con el nivel central, las vinculaciones con las organizaciones políticas, entre otras).

Tres situaciones se esbozan. La primera implica una autonomía completa, porque los organismos subnacionales poseen atribuciones amplias, condiciones materiales para cumplirlas, y las prácticas respetan esos ámbitos. La autonomía alcanza su grado máximo, incluso en forma de independencia,

cuando hay una mínima vinculación con el nivel nacional, lo que sólo ocurre en países federales. Es el caso de Argentina, y lo fue el de México hasta 2014. Hasta ese momento, los institutos electorales locales se manejaban con independencia; ese rasgo se contrajo al pasar a girar en la órbita del Instituto Nacional Electoral, hasta entonces denominado Instituto Federal Electoral (el cambio de nombre constituyó toda una declaración de principios de la reforma).

En la segunda, los órganos electorales cuentan con una autonomía extensa. Poseen competencias variadas, tanto de orden administrativo como jurisdiccional; se apoyan en una infraestructura y un personal permanentes y, en la práctica, han ganado su espacio y reconocimiento institucional. Están insertos en una estructura nacional, bajo el mando de un órgano superior. Por sus características, son piezas indispensables para organizar las elecciones nacionales. A esta categoría pertenecen tanto los mencionados institutos locales mexicanos en la versión definida en 2014 como los tribunales locales bolivianos, brasileños o paraguayos.

En la tercera categoría, el margen de autonomía es reducido, incluso mínimo. La ley prevé responsabilidades escuetas, sobre todo de índole logística, y casi nunca jurisdiccionales, para los organismos locales, que carecen de espacios o de personal permanentes. Su misma precariedad ha generado que la instancia nacional, que sí posee los elementos señalados, tienda a prescindir aún más de los niveles locales, percibidos como eslabones demasiado vulnerables. En los hechos, se achican sus funciones. Es la evolución centroamericana, un área donde incluso algunos tribunales no cuentan siquiera con los niveles locales, o la realidad haitiana.

Por lo tanto, a diferencia de la potente dinámica de reformas en la escala nacional, en el ámbito local los cambios han sido menores, y muchos marcos jurídicos permanecen con variaciones mínimas con respecto a los legados por la transición en la tercera ola democrática. La observación es particularmente válida para América Central, donde la tónica son los órganos temporales, que se activan sólo meses, incluso semanas, antes de la jornada de votación; continúan con las composiciones partidarias eliminadas a nivel nacional; carecen de infraestructura, así como de personal permanente y especializado.

Lo anterior es una señal inequívoca de la mirada de los actores políticos e institucionales sobre el rol secundario que atribuyen a muchas de las instancias locales. Las reformas se han producido sobre todo en los países donde los órganos tienen un carácter permanente; por lo tanto, con incidencia relevante sobre el desarrollo de los procesos electorales y también

con actividad importante fuera de ellos. Al igual que para los organismos nacionales, el sentido de las reformas va hacia composiciones que resten influencia a los partidos, en especial en el nombramiento de las autoridades, y a la adaptación de las estructuras a los recientes esquemas divididos. En cambio, a diferencia de lo que sucede en el ámbito nacional, y en dirección contraria a los procesos de descentralización, no se observa necesariamente un reforzamiento de las competencias sustantivas de los órganos locales. Tal vez la explicación para esta divergencia sea fruto de las reformas que privilegiaron a los órganos nacionales, volviéndolos cada vez más profesionales, dotándolos de más competencias y recursos, aumentando su influencia en la escena institucional. El rezago en generar una dinámica similar en el ámbito local condujo a que los órganos subnacionales quedaran relegados y fueran vistos progresivamente como menos confiables y equipados que los nacionales para enfrentar procesos electorales crecientemente complejos.

VI. LAS FACETAS DE LA EQUIDAD

Si una línea domina las reformas electorales del siglo XXI es la búsqueda de la equidad para enfrentar tres rasgos peculiares de América Latina: la desigualdad socioeconómica, de género y étnica; los vínculos entre una frágil y politizada administración pública y el mundo de los negocios, proclives a la corrupción; el presidencialismo que concentra poder y recursos en el Ejecutivo. Las reformas en el financiamiento de la política y las campañas, cuestión clave y a la vez compleja en las democracias (Casas-Zamora y Zovatto, 2011: 17-67), se presentan como indispensables cuando el costo de las campañas aumenta de un proceso al otro; la ventaja en la obtención de fondos inclina la balanza; los escándalos sobre desvío de fondos públicos para campañas, el financiamiento ilegal de candidaturas por corporaciones empresariales y la presencia de recursos de origen criminal, golpean a numerosos países.

La búsqueda de la diversidad en la representación encara la concentración de las decisiones en los grupos tradicionalmente favorecidos y acostumbrados al manejo del poder. En una vertiente próxima, se exige que los partidos se adecúen a un funcionamiento más democrático y transparente, a la par que se abren espacios de competencia al margen de las organizaciones. Por último, tras la ruptura del tabú de la reelección, resalta la necesidad de encuadrar la preeminencia del presidente que aspira conservar el cargo.

1. *Un piso mínimo de equidad
en el financiamiento de la política*

En la transición, existía poca o ninguna legislación sobre el financiamiento de la política o de las campañas; en el mejor de los casos, figuraban disposiciones escuetas de esporádica e incierta aplicación. Poco señalado como un problema, la debilidad se hizo patente por dos vertientes. Por un lado, emergieron candidatos exitosos con el impulso de fondos turbios o, cuando menos, no regulados. La aparatosidad de las campañas fue la marca en zonas dominadas por el narcotráfico. Por otro lado, el desbalance manifiesto en ciertas elecciones forzó a mirar bajo nueva luz las campañas y a procurar que la desigual distribución de recursos en la sociedad no se trasladara de manera mecánica a la competencia política y predeterminara la victoria.

Este componente fue y es el más difícil de abordar, pues enfrenta la resistencia de las elites que ven legítimas las pasarelas entre las esferas social, económica y política. Sin duda, varios candidatos se impusieron pese a la evidente inferioridad de recursos, ya sea porque eran *outsiders* y carecían de estructura (Fujimori en 1990 en Perú, Correa en 2006 en Ecuador) o porque enarbolaban banderas de cambio del *statu quo* (Morales en 2005 en Bolivia, López Obrador en México en 2018). Las excepciones no desdibujan la tendencia que a mayor dinero más probabilidades de ganar o de salir en los puestos más altos. Se añade una pendiente natural: al candidato que despunta se le abren las bolsas e ingresa en una dinámica positiva; la situación inversa conduce rápidamente a una espiral descendente.

Las reformas en el financiamiento de la política han buscado convertir la ley de la jungla existente en la transición en un juego más ordenado y equitativo. Este concepto no implica igualar a todos los contendientes, sino que supone más bien atenuar las ventajas más notorias y acortar la distancia entre los candidatos, aumentar la autonomía del juego político y ofrecer una base mínima a candidatos nuevos o con respaldo minoritario. Se persigue el afianzamiento de la base de la democracia y del sistema de partidos mediante una competencia pareja y una vida política capaz de renovarse, en la cual las posiciones favorecidas no sean inmutables por la acumulación de privilegios, y asimismo se busca la institucionalización de los partidos para que no se conviertan en maquinarias activas sólo en tiempo electoral ni sean capturados por intereses privados que convierten el aporte de campaña en cuentas por cobrar a las arcas públicas. En una dimensión diferente y sin ser la panacea, el objetivo es limitar el ingreso de fondos ilegales; peor aún, cri-

minales que, por sus graves y dramáticas implicaciones, desborda el arsenal clásico de la legislación del financiamiento.

Las nuevas reglas articulan dos componentes: el encuadre del financiamiento privado y la creación del público. En efecto, la mayoría de las legislaciones prohíben donaciones a partidos por parte de gobiernos extranjeros, empresas concesionarias de obras o servicios públicos (a veces, empresas a secas), Iglesias, fuentes anónimas cuando se excede cierto monto, evidentemente fondos ilícitos (Centro Carter, 2015). Se han fijado topes para los aportes privados y límites de gasto en la campaña. Estas regulaciones procuran atenuar el desequilibrio económico para que no afecte de manera irreversible la igualdad política, principio de base de la democracia (Przeworski, 2010: 50).

El segundo componente es la subvención estatal, existente antes de la transición en Uruguay, Costa Rica y Argentina. Ahora la prevén todos los países, con excepción de Venezuela que la suprimió, y sin aplicación práctica en Perú durante casi tres lustros (2003-2017). El aporte se entrega siempre y cuando se supere un umbral mínimo, y se otorga a partir de un criterio de fuerza electoral, medido por el apoyo en la presidencial (Guatemala) o en la legislativa (Perú y México). Este principio puede ser atenuado por una fracción distribuida de manera idéntica a todas las fuerzas, incluyendo las nuevas y las candidaturas independientes (por ejemplo, en México, 70-30), o asegurando una porción básica a las menos votadas (Honduras). Destinado principalmente para las campañas, abarca cada vez más el funcionamiento ordinario de los partidos, con montos menores.

Aunque sin un vínculo de naturaleza lógica o conceptual, la dinámica política hizo que la contribución pública fuera en muchas oportunidades la contraparte del establecimiento o el reforzamiento de las rendiciones de cuentas partidarias del conjunto del financiamiento estatal y privado, controladas por el organismo electoral, sujetas a sanciones en caso de infracciones. En un modelo sin equivalentes, México ha establecido la rendición de cuentas informatizada, prácticamente en tiempo real, de todas las candidaturas, la fiscalización en plazos breves y sanciones, que incluyen la pérdida de la elección en caso de rebase del gasto autorizado (UNIORE, 2018: 77-81; Natarén, Chacón, Morales y Jiménez, 2014).

El camino recorrido ha sido arduo en América Latina, y más lento aún en la región mesoamericana, probablemente por la combinación de sólidos poderes fácticos y un Estado débil. La sociedad observa críticamente que se destinen fondos del Estado a partidos que figuran en los peores lugares de la estima de la opinión pública. Paradójicamente, se paga el costo de imagen,

aunque los montos constituyen a veces un componente secundario de las campañas, lo que les resta eficacia, peor cuando el desembolso demora años (Colombia y Honduras).

Las regulaciones se topan con difíciles controles efectivos, frágil supervisión de los aportes privados y sanciones flojas. Las cuentas reportadas cuadran con el marco normativo, y no siempre reflejan la realidad, como han demostrado asociaciones de la sociedad civil que dan seguimiento a estos temas (IDEA Internacional, 2015: 166). La continua modificación normativa prueba la insatisfacción con los resultados, rebasados por escándalos, manejos oscuros en las contabilidades partidarias, engaños a los topes, vulneración de los principios por los resquicios y zonas grises de las leyes.

A veces, la complicación radica en los textos, a los cuales les cuesta transformar ideas sensatas y *a priori* razonables en medidas efectivas que garanticen la equidad de recursos en la campaña (Ferreira, 2012: 175-190), alcanzar una definición precisa y detallada de los asuntos prácticos (Ulloa, 2012: 191-233) o plantear enfoques realistas y metas cumplibles. Propósitos ambiciosos, pero de difícil cumplimiento, desacreditan la norma, generan frustración colectiva, anomia y, sin duda, favorecen la pervivencia de los modos informales de actuar. Normas imprecisas ofrecen escasas certezas a los actores y se prestan a la aplicación arbitraria.

En otras ocasiones, los problemas surgen del lado de las instituciones encargadas de supervisar el financiamiento de la política y de aplicar las sanciones. A muchas les falta el personal, la tecnología, el tiempo, las condiciones logísticas suficientes para cumplir su mandato. Demoran años en revisar las cuentas y carecen de mecanismos para siquiera intentar contrastar los números contables con el gasto en el terreno.

Las sanciones constituyen una pieza clave del armazón, y son amenazadas por dos riesgos contrapuestos, de iguales efectos contraproducentes: el ridículo y la desmesura (sin olvidar la aplicación arbitraria por razones políticas). El castigo inocuo incentiva, en la cínica contabilidad de costos y beneficios, la violación de la norma. En la presidencial de 2011, el TSE de Guatemala lució impotente para detener la espiral de violaciones a las reglas del financiamiento. Impuso 369 multas, con montos que de acuerdo con la ley se escalaban de 15 a 125 dólares (Acción Ciudadana, 2012: 93-95). La incapacidad para castigar infracciones tan visibles daña a las instituciones y procesos electorales y, en última instancia, a la democracia. En la otra punta, el castigo desmedido; por ejemplo, la cancelación de la personalidad jurídica de la organización por problemas en las cuentas de campañas disuade la aplicación por la desproporción entre faltas y penas.

2. *Un piso mínimo para los candidatos
en las campañas y en los medios de comunicación;
el reto de las redes sociales virtuales*

La segunda faceta de las reformas procura garantizar a los partidos un piso mínimo en las campañas a través de la presencia en los medios de comunicación. Es un campo con vinculaciones evidentes con el precedente, pues la televisión es el principal destinatario de los recursos proselitistas y un escenario central de la disputa política desde la segunda mitad del siglo XX (Sartori, 1999; IDEA Internacional, 2015: 163).

Si en la transición la campaña era sobre todo un hecho político, sujeto a escasas disposiciones normativas, progresivamente la legislación ha procurado enmarcarla y limitarla. Se la acota en la duración (como máximo 90 días, a menudo menos, y con topes diarios de pauteo); los sujetos facultados para intervenir (con restricciones crecientes a los actores exteriores a la competencia directa); las actividades permitidas, y se designa a las autoridades electorales como árbitros para evaluar los contenidos en caso de quejas de los partidos.

Asimismo, las leyes se ocupan de los factores adicionales que inciden en la campaña, con una atención particular a la difusión de encuestas (plazos de publicación, exigencias de registro o de información metodológica, etcétera). Si bien la evidencia de que modifiquen los comportamientos electorales es poco concluyente o de efecto secundario (Kavanagh, 1994: 164-166), la legislación latinoamericana opta por un enfoque preventivo, opuesto a la línea anglosajona de mínimas regulaciones. El movimiento regulatorio no ha ido sin tensiones o contraposiciones con la reivindicación del ejercicio de otros principios básicos de la democracia, como la libertad de expresión (Instituto Nacional Electoral, 2014: 12-15).

Para garantizar la visibilidad de la propaganda de los partidos y candidatos se ha dispuesto su acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, la principal modalidad de subvención pública indirecta. El impacto práctico es modesto, dada la baja audiencia que tienen. En la televisión y radio privadas, simultáneamente espacios fundamentales de la expresión libre y un poder fáctico en las sociedades latinoamericanas, el abordaje se presenta complejo.

Las normas procuran salir de la lógica estrictamente comercial, con la obligación de los medios de no exceder las tarifas registradas ante los órganos electorales y de ofrecer tarifas idénticas a los candidatos. La medida más fuerte consiste en el monopolio del organismo electoral para asignar la pauta publicitaria partidaria en el tiempo reservado al Estado y la prohibición de

contratación privada de propaganda electoral. Esta fórmula se ha impuesto en algunas de las democracias con mayor población y con redes de televisión poderosas: Argentina (2009); Brasil (1997), donde, por ejemplo, la estimación del valor económico del horario gratuito triplicó el gasto total declarado por las candidaturas en 2002 (Speck, 2006: 162 y 163); Chile, que siempre excluyó la difusión pagada de propaganda en televisión, decisión legislativa ratificada por el juez constitucional (García, 2013: 221-231); México (2007) en el marco de una reforma “profunda, ambiciosa y compleja” (Córdova, 2012: 5-25). En Ecuador, solo el Consejo Nacional Electoral (CNE) difunde propaganda partidaria en los medios de comunicación masiva, pero paga por el servicio.

Estos planteamientos despiertan el interés tanto de los actores políticos como de la sociedad civil y de los organismos electorales de otros países, pues reducen drásticamente los costos de campaña, acotan el monto de la subvención pública directa, aunque provocan la hostilidad de los medios privados, amputados de una fuente considerable de recursos (Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009: 42). Como en el financiamiento estatal, el pase gratuito no significa igualitario. La pauta se distribuye sobre todo a partir de un criterio de fuerza, atemperado en algunos casos por una franja asignada de manera pareja. Las redes sociales virtuales irrumpieron a principios del siglo XXI (Facebook, Google, Twitter, WhatsApp, entre otras), y en el mundo comenzaron a trastocar la arena política sobre todo a medida que sectores cada vez más amplios accedían al Internet, y las opciones tecnológicas permitían nuevas estrategias y tácticas electorales.

En la visión optimista, se destacan sus virtudes democratizadoras. Se realza la oportunidad para cada ciudadano de dar resonancia a su opinión, incluso de interpelar directamente al poder; la diversificación de las voces en el espacio público, algunas de ellas de sectores poco representados o minoritarios, así como de periodistas independientes; la facilitación del intercambio directo y horizontal de los candidatos con los votantes, sin intermediación de aparatos partidarios y al margen de los medios de comunicación masiva (Holtz-Bacha, 2013: 20 y 21). Los costos de ingreso a las redes son muy bajos. En este sentido, ofrecen oportunidades para organizaciones nuevas, pequeñas o candidatos independientes; también son vehículos de activismo sociopolítico desde la base de la sociedad y al margen de las estructuras institucionalizadas (Margetts *et al.*, 2015). Sin embargo, algunas técnicas, como el armado de gigantes bases de datos para una llegada personalizada de los mensajes o una fina segmentación de los públicos es (por ahora) sólo accesible a partidos con cuantiosos recursos.

En la visión crítica, se apunta que las redes sociales han sido utilizadas en numerosas campañas como propaladoras de informaciones falsas o tendenciosas, de teorías de complots, desprovistas de filtros, capaces de alcanzar pronto a millones de personas, a veces a través de “noticias” multiplicadas mediante miles de usuarios inexistentes, manejados digitalmente (Fernández, 2018). De manera inesperada, porque potencialmente el Internet serviría para abrir infinitas ventanas de contacto, crean círculos replegados sobre sí mismos (“burbujas”), nutridos exclusivamente con versiones que consolidan su visión del mundo (Sustain, 2017: 62-67). También facilitan la expansión de discursos de odio o cargados de prejuicios, dándoles legitimidad, favoreciendo la radicalización y la polarización. Por último, se denuncia el riesgo de la manipulación de los electores a partir de la posibilidad de lograr campañas personalizadas o de la injerencia de gobiernos extranjeros.

Las redes sociales sólo sirven de medio, sin prejuizar sobre los contenidos verídicos o falsos, alineados o contrapuestos a los valores democráticos. Asimismo, la noticia inventada y maliciosa, engañosa o distorsionada, las teorías conspirativas, preceden al Internet, aunque las redes aceleren la difusión y expandan su radio de alcance. De hecho, ese tipo de rumores surgen menos desde la espontaneidad de la sociedad que de círculos con una inequívoca agenda política, vinculados, de cerca o de lejos, con las candidaturas o con factores de poder con intereses en los comicios. Por último, la tendencia a seleccionar y privilegiar noticias que confortan más que confrontan la visión del mundo propia fue descubierta desde las primeras investigaciones sobre el impacto de los medios en las elecciones (Lazarsfeld *et al.*, 1962). Los estudios sobre el “sesgo de confirmación”, mediante el cual los individuos privilegian los enfoques que confortan sus concepciones de partida, sólo han ratificado los datos iniciales.

Se abre una incipiente y delicada reflexión sobre las redes sociales, cuyas características difieren significativamente de los medios tradicionales. La entrada reglamentaria es difícil, entre otras razones por el carácter gratuito de la red, la facilidad de acceso y de anonimato, la ausencia de normatividad, el uso de características individuales de Internet frente a la experiencia colectiva, regulada y nacional de la televisión (Renault, 2014). Anunciadas o debatidas, se presentan a menudo bajo un manto polémico. Unos sospechan de la sombra insidiosa de la censura o del control estatal. Otros, por el contrario, las exigen con urgencia ante la demostración del uso inescrupuloso de los datos personales, la difusión de noticias falsas o la discrecionalidad de las empresas para decidir cuestiones sensibles vinculadas con la libertad de expresión u otras (Estados Unidos ofreció casos emblemáticos en 2021, con la decisión de Twitter de cancelar la cuenta del presidente Trump,

y de someterla a consideración de un comité de expertos independientes; o de varias compañías de retirar la aplicación Parler, reputada por ser usada en franjas de la derecha extrema).

En cualquier caso, prácticamente no se han aprobado reformas fuertes sobre las campañas en redes virtuales en América Latina. Pese a ello, o por ello, ante su uso creciente por candidatos y ciudadanos, los tribunales electorales entran a resolver los casos con base en principios generales. En Brasil, por un lado, se consideró que los mensajes de Twitter no constituían actos de precampaña, y por otro, que enlazar un portal oficial hacia una página de propaganda electoral era una infracción (Tribunal Superior Eleitoral, 2014: 373-401). En México, se sancionó a un partido por mensajes de Twitter emitidos en la jornada electoral de 2015 por personajes de la farándula, aunque no se pudo comprobar que la organización efectivamente orquestó la campaña (Alanis Figueroa, 2017: 192 y 193). Al margen de las autoridades electorales, la sociedad, ya sea a través de los medios, la academia o asociaciones, también se organiza y reacciona, por ejemplo, a través de iniciativas para verificar la consistencia factual de las noticias que circulan en las redes (por ejemplo, el caso de Verificado en México en el proceso presidencial de 2018 (Magallón Rosa, 2019: 234-258).

3. *La diversificación y la equidad en la representación*

La tercera faceta busca diversificar la representación y promover un acceso más equitativo a cargos de decisión de grupos hasta entonces marginados de los ámbitos de poder. En el retorno a la democracia, sólo una mujer había sido presidenta —la vicepresidenta María Estela Martínez, tras el fallecimiento de su esposo Juan D. Perón en Argentina (1974-1976)—. La presencia femenina en los congresos era marginal. En Perú, en los tres procesos electorales del periodo 1956-1963 hubo tres senadoras y 16 diputadas; en la Constituyente de 1978, dos mujeres. Igualmente, secundaria en el escenario público e institucional resultaba la presencia indígena, víctima de una desventaja estructural en las condiciones de vida y de profundas formas de discriminación, abiertas o veladas.

Para encarar el problema, las reformas optaron por la acción afirmativa —también denominada discriminación positiva—. La traducción práctica fueron tanto las cuotas en las planillas de candidaturas como las circunscripciones especiales y las facilidades para la conformación de partidos locales o nacionales. Las medidas supusieron distintas formas y grados de ruptura con el principio de una ciudadanía abstracta de iguales para beneficiar

a ciertos segmentos o reconocer derechos colectivos para grupos con una identidad común.

Para superar la brecha de género, el mecanismo privilegiado ha sido la cuota de representación (Archenti y Tula, 2008; Bareiro y Torres, 2008). Puesta en vigencia en Argentina en 1991, se extendió con rapidez. Ha probado su eficiencia, en la medida en que la legislación sea clara, precisa y con garantías de cumplimiento, o que las instituciones electorales asuman un rol proactivo con su poder reglamentario (Arias, 2012: 22-32; Gilas, 2014: 49-54; Villanueva, 2009: 195-258; Zamora, 2009: 397-447). El avance debió sortear combates de retaguardia. En varias elecciones, algunas mujeres prestaron sus nombres para llenar cupos de género sin intención de asumir el puesto, dejado muchas veces en manos del familiar hombre que ocupaba la suplencia, como ocurrió con las “diputadas Juanitas” en la elección legislativa mexicana de 2009 (Rodríguez *et al.*, 2013: 51). También se amañaron listas en las cuales nombres de mujer escondían postulantes varones, como en municipios rurales de Bolivia en la local de 1995. Esos casos sonados tendieron a provocar reajustes en la legislación para impedir esos fraudes a la ley.

Aun así, si América es el continente con más porcentaje de parlamentarias, lo es gracias al componente latino, pues el ámbito anglosajón, ya sea en Norteamérica o en el Caribe, se encuentra rezagado (IDEA Internacional, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo, 2013). De 1995 a 2018, el avance fue de 12.7 a 30.7% (Unión Interparlamentaria, 2019: 2), con una ganancia anual aproximada de 0.7 puntos, que se mantiene constante en los últimos años. Por regiones, sólo Escandinavia supera esos guarismos.

El promedio disimula un panorama heterogéneo. Por debajo se sitúan países con normativa floja, como Haití, donde se conjuga con el sistema parlamentario mayoritario uninominal. En Brasil, el porcentaje de parlamentarias se estanca alrededor de 10%, y quienes llegan requieren acumular numerosas ventajas sociales (Araujo y Borges, 2012: 337-386); en Panamá, los partidos ignoran “el espíritu y la letra del sistema de cuotas del país —y aun sus propias reglas internas—” (Jones, 2010: 286); en Colombia, la cuota se aplica sólo en departamentos con más de cinco curules (Vargas; Batlle, 2019: 22-27). Uruguay adoptó la cuota una única vez, en los comicios de 2014. En la otra punta figuran los que establecieron la paridad y alternancia, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México (Goyes, 2013: 74-120). La disposición corona una ampliación paulatina. México aprobó la incitación a la inclusión femenina en 1996, estableció la cuota de 30% en

2002, de 40% en 2007, y la paridad en la reforma constitucional de 2014. La cantidad de elegidas siguió la misma progresión.

TABLA II. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE DIPUTADAS Y SENADORAS FEDERALES EN MÉXICO POR DÉCADAS (1970-2010)

| | <i>Década 1970</i> | <i>Década 1980</i> | <i>Década 1990</i> | <i>Década 2000</i> | <i>Década 2010</i> |
|-----------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Diputadas | 7.9% | 10.9% | 13.5% | 24.7% | 43.1% |
| Senadoras | 11.2% | 23.4% | 10.9% | 21.5% | 40.8% |

FUENTE: elaboración propia con información oficial.

Las cuotas de género atacan más las consecuencias que las causas. En su ausencia, en cargos uninominales ejecutivos, la presencia de las mujeres se reduce drásticamente, como se constata en las candidaturas para alcaldías en la mayoría de los países. Las mujeres ocupan menos del 10% de las alcaldías (PNUD, 2014: 77) o apenas lo rebasan (Chile, República Dominicana y Nicaragua en 2007) (IDEA Internacional, 2008: 17). Sucede igual en las gobernaciones, el nivel entre el gobierno central y las alcaldías. México contó con cinco gobernadoras entre 1984-2014 (Gilas, 2014: 30); Bolivia, con una tras cuatro ejercicios electorales (2005-2021). Las reformas en este campo han sido discretas (Torres, 2012: 29).

En los otros poderes, si bien los progresos ocurren con ritmo desigual, las mujeres alcanzan magistraturas en las cortes supremas, las designaciones en el Ejecutivo van más allá de las “carteras tradicionales” (Torres, 2010: 55), las designaciones diplomáticas progresan. Las victorias femeninas en la elección presidencial son minoritarias, pero ya no aisladas, y la década de 2010 ha sido la que más triunfos registra (cuatro). Ocurrieron en seis países: Nicaragua, Panamá, Costa Rica, Brasil, Argentina y Chile; aunque en los sudamericanos, las presidentas consiguieron la reelección. Dilma Rouseff y Cristina Fernández, de forma consecutiva; Michelle Bachelet, de manera alterna.

Varias medidas requirieron ser apuntaladas al constatarse burlas en la aplicación, como renunciadas colectivas de mujeres titulares para que asumieran los suplentes varones o inscripciones de hombres con una variante femenina del nombre. Así, se impuso la obligación de que la suplencia de una mujer esté a cargo de otra mujer, y se tipificó el acoso político por razón de género como una acción punible. Adicionalmente, ciertas legislaciones exi-

gen que los partidos destinen una fracción del financiamiento público a la capacitación de la militancia y la dirección femeninas (México, Costa Rica, Honduras). A veces, las leyes fueron acompañadas por iniciativas de fundaciones políticas norteamericanas, alemanas y holandesas para capacitar a las candidatas, sin distinción de partidos, en técnicas de campaña (Instituto Nacional Demócrata, NIMD, INAM, PNUD, ONU-Mujeres, 2014).

En el viraje de los siglos XX y XXI, las sociedades reivindicaron el multiculturalismo, revalorizaron la matriz indígena y afrodescendiente, conformaron espacios de autonomía y crearon mecanismos para dar visibilidad política a estas comunidades (Gabriel y López, 2005). En el estado de Oaxaca (México) la mayoría de los municipios eligen mediante usos y costumbres a sus autoridades, y la jurisprudencia los ha consolidado (Ávila, 2007: 704). Panamá se decantó por una opción híbrida: las comarcas indígenas escogen mediante voto individual a candidatos que no se presentan en fórmulas partidarias. En Bolivia, las alcaldías pueden transformarse en municipios indígenas con formas propias de autogobierno.

En otro campo, están contempladas las consultas a pueblos indígenas sobre concesiones a empresas para proyectos mineros, petroleros o hidroeléctricos, con frecuencia cumplidas en ambientes tensos y de presiones. En Guatemala, las organizaron las mismas comunidades; los resultados, mayoritariamente desfavorables a los emprendimientos, no fueron considerados vinculantes por la Corte Suprema de Justicia (Mayen, 2013: 117-148).

En el ámbito nacional, se han creado circunscripciones legislativas especiales para los afrodescendientes y los indígenas. Estos distritos reflejaron el espíritu participativo de la democracia que insufló la Constitución colombiana de 1991 (Murillo y Sánchez, 1993: 105-107). Disposiciones similares se contemplan para grupos indígenas minoritarios en Venezuela; en Bolivia, la disposición existe a nivel nacional y departamental desde la Constitución de 2009 —en el último caso, la elección se da a través de normas y procedimientos propios—. En México, su creación de hecho para los comicios de 2018 fue obra de resoluciones de los organismos electorales.

Más allá de las medidas, se fundaron los primeros partidos dirigidos por indígenas, que a su vez postularon indígenas, plantearon agendas propias y exigieron el reconocimiento de derechos. El impacto ha sido contrastado, con mejores bazas en el terreno local que en el nacional (Rice y Van Cott, 2006: 709-732). Influyeron en Ecuador, donde las movilizaciones colocaron en jaque a varios presidentes, pero no lograron convertirse en alternativa de gobierno. Fueron limitados en el Atlántico nicaragüense, aun en el ámbito local, como ejemplifican los resultados de YATAMA. Mediocres en Guate-

mala, donde las condiciones para un movimiento exitoso parecían existir: densa presencia, dramáticas heridas aún vivas de la guerra civil en las regiones rurales, descontento amplio con el estado del país. Sin embargo, fracasó por la fragmentación sociopolítica del movimiento indígena, la ausencia de vínculos entre los candidatos y las organizaciones de base y un lenguaje poco adaptado (Madrid, 2012: 147-152). Exitosos en Bolivia, donde hubo desde 1978 una presencia ininterrumpida de candidaturas presidenciales indígenas, al comienzo testimoniales (Hurtado, 1986; Tapia, 1995), y una dinámica arraigada en espacios locales y rurales, en especial de tierras altas (Albó, 1999). El Movimiento Al Socialismo (MAS) de Evo Morales dio visibilidad nacional y unificó las corrientes gracias a la politización de las identidades étnicas a principios del siglo XXI (Loayza, 2011).

4. *Partidos políticos más democráticos y candidaturas extrapartidarias*

Actores clave y malqueridos del sistema político, los partidos han sido acusados de acarrear numerosas malas prácticas, poco compatibles con la equidad. Se les ha definido a éstos como espacios cerrados, manejados por cúpulas endogámicas autoritarias, opacos en sus reglas y su financiamiento. Las reformas que regulan el funcionamiento de las organizaciones se produjeron en la intersección de presiones externas desde la sociedad, de algunas reivindicaciones internas, en particular de nuevas cohortes de líderes y, a veces, del puro cálculo táctico de dirigentes por mejorar sus posiciones. El resultado ha sido una “frondosa regulación de los partidos” (Zovatto, 2008: 175).

La mayoría de los países les otorgó reconocimiento constitucional y aprobó leyes específicas para ellos, separadas de las leyes electorales, para regular el funcionamiento interno, brindarles privilegios y prerrogativas, e imponerles deberes alrededor de la tríada institucionalización, democratización interna y transparencia (Zovatto, 2008; Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016). Las medidas pretendían evitar la perpetuación de los caudillismos; facilitar el surgimiento de nuevos liderazgos, más juveniles, más femeninos, menos vinculados a las elites; propiciar la existencia de reglas para dirimir los conflictos internos que atajaran la resolución de facto por la vía de acomodos entre grupos poderosos, y obligar a la rendición de cuentas en los distintos campos.

En contrapartida, se ofrecieron ventajas para los actores presentes que, a su vez, debían apuntalar el sistema de partidos. Unas, de naturaleza eco-

nómica, con la extensión del financiamiento público de la política; otras, de orden jurídico. Se endurecieron los requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídica —en especial en el porcentaje de firmas para obtenerla— y se elevaron los umbrales de votación para conservar el registro, incluso hasta 5% de los votos válidos.

Ese proceso no ha ido exento de paradojas. La primera es que la legislación destinada a fortalecerlos llegó en paralelo al declive de la confianza en los partidos y ha sido insuficiente para restaurarla. La segunda es que simultáneamente se abrieron canales para la presentación de candidaturas al margen de los partidos, modalidad casi inexistente al inicio de la transición democrática, que se presentó como un mecanismo de equidad. La pérdida del monopolio de la representación supuso la autorización para agrupaciones ciudadanas más flexibles o efímeras; aunque directamente para las candidaturas independientes.

La legislación tiende a concebir a las agrupaciones ciudadanas como estructuras más flexibles y menos duraderas, y las ha supuesto como instrumentos para ciudadanos motivados por la vida colectiva, pero ajenos a las organizaciones partidarias y sin carrera política. Varias de ellas han sido exitosas en el plano local. En la elección municipal de 2011 en Guatemala, los “comités cívicos electorales” ganaron más de un décimo de los municipios, entre ellos tres cabeceras departamentales (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2012: 90). En Perú, formaciones inestables y precarias han arrinconado a los partidos en el plano regional. De manera probablemente inesperada para los impulsores de la reforma, suelen ser políticos con larga experiencia quienes más beneficio han sacado de esas figuras, como en Colombia. Esas figuras les brinda más exposición y notoriedad mediática, ventajas de financiamiento, sin impedir alianzas con partidos (Álvarez, 2019: 147-164).

También se abrieron las compuertas para las candidaturas independientes y, cada vez, en más niveles. La evolución rara vez es sencilla, como recuerda la resonancia del caso de Jorge Castañeda, que llevó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la denegación de su inscripción individual en la presidencial mexicana de 2006. A pesar de que el fallo no lo obligaba, una reforma constitucional autorizó la opción, estrenada en los comicios intermedios de 2015 (Báez y Tello, 2015: 237-264), y en la general de 2018 incluyó candidaturas presidenciales, parlamentarias federales y locales, y municipales (Palma y Pinedo, 2017: 42-53). Panamá las tenía de antigua data, y las extendió a las diputaciones (2004) y a la presidencia desde 2014 (Pérez, 2014: 72 y 73).

5. *El encuadre de la reelección presidencial*

La última faceta concierne la equidad en la competencia política de la nueva realidad institucional: la reelección presidencial inmediata o consecutiva, que reconfigura de manera sustancial el juego político. América Latina se integró a la tercera ola democratizadora, con la prohibición de la reelección, en algunos casos absoluta, escaldada por su propia historia de mandatarios que llegaron al gobierno mediante una elección —o un golpe de Estado— y se prorrogaron con comicios cada vez más amañados, y para prevenir abusos asociados con la preponderancia institucionalizada del presidente (Moderne, 2001: 72). La tendencia se invirtió. Más de la mitad de los países de América del Sur reintrodujeron la reelección inmediata, aunque luego Perú y Colombia la cancelaron, tras la caída de Alberto Fujimori, y en 2015, respectivamente (Zovatto, 2014: 39-45). Este constante vaivén de reglas se inscribe en una tendencia larga: en el siglo XX, disposiciones constitucionales sobre la reelección fueron cambiadas 16 veces en Venezuela, diez en Ecuador, ocho en Guatemala y Nicaragua, siete en República Dominicana (Treminio, 2013: 66 y 67).

Los argumentos a favor apelan a consideraciones teóricas vinculadas con la rendición de cuentas políticas, la responsabilidad acrecentada con la opción de aspirar a un nuevo mandato, la libertad para un pueblo de premiar a un presidente efectivo, e incluso las características propias y ventajas del presidencialismo (Shugart y Carey, 1995: 87-91). El ejemplo estadounidense sirve de principal referencia. La contraargumentación esgrime más bien aspectos factuales ligados a la tentación caudillista y personalista, al desbalance en países de escasa fortaleza e independencia institucional, y de aparatos públicos o políticas estatales manejados con criterios partidistas, tanto más que todos los cambios de regla tuvieron como primer beneficiario potencial al gobernante de turno.

La reelección presidencial se distingue de manera sustancial de la del primer ministro en un régimen parlamentario, y de la voluntad de permanencia de un partido en un régimen presidencialista. Su simple ausencia en la boleta puede conducir al presidente saliente a una relativa neutralidad, tanto porque su organización no compite (Ollanta Humala en Perú en 2016) como por convicción institucional, o porque su ciclo ha concluido y le es indiferente el futuro de su organización (Joaquín Balaguer en República Dominicana en 1996), o por una rivalidad con el candidato. En Argentina, con frecuencia el candidato oficialista compitió con una relación fría con el mandatario: Eduardo Duhalde en 1999, alejado de Carlos Menem, a quien

le cortó la pretensión reeleccionista (Cheresky y Pousadela, 2004: 23); Daniel Scioli en 2015, frente a quien Cristina Fernández se mostró ambivalente (Murillo *et al.*, 2016: 12). En 2018, en Paraguay, Mario Abdo llevó la distancia al extremo de hacerla un *slogan* de campaña: “Cerca de la gente, Lejos de Cartes” (Rivas, 2018: 126 y 127). Por último, en los pequeños cálculos, un presidente con opción a reelección alterna teme que la continuidad de su partido al frente del Estado disminuya sus opciones de retorno (Smith, 2005: 162); entonces, respalda poco al portaestandarte de su organización. En un efecto inesperado, el caudillismo neutraliza la movilización estatal a favor del oficialismo.

La posibilidad de que el presidente compita cambia las condiciones del juego. Desde 1978, con la excepción de Daniel Ortega en Nicaragua en 1990, Hipólito Mejía en República Dominicana en 2004 y Mauricio Macri en Argentina en 2019, todo presidente que buscó la reelección, la logró. El porcentaje latinoamericano de éxito, superior a 90%, rebasa el ya alto promedio internacional, de alrededor de 70% (Jones, 2004: 81). Se añaden indicios de que la magnitud de la victoria es mayor que cuando el presidente no participa (Penfold *et al.*, 2014: 548-551). En contraste, hay países que no han dado dos mandatos consecutivos al mismo partido o lo hicieron sólo una vez (Guatemala, Perú, Bolivia, Ecuador descontando los paréntesis de reelección). La candidatura del presidente genera “una probabilidad significativamente más alta de elecciones inaceptables” (Hartlyn *et al.*, 2009: 34), además de enrarecer y polarizar el ambiente, así como propiciar comicios tensos. Las elecciones latinoamericanas con mayor cuestionamiento local e internacional compartieron como denominador común la ambición del presidente por reelegirse (particularmente las de Fujimori en 2000, Ortega en 2016, Maduro en 2018 y Morales en 2019).

Las reglas deben asumir el principio de que el poder es un monopolio natural cuyos dividendos son proporcionales a su magnitud (Przeworski, 1998: 70), y que “el principal proyecto durante el primer mandato de gobierno sería el de la reelección” (Jardim, 2014: 50). Se trata entonces de evitar que la ventaja intrínseca de la reelección se convierta en un “ventajismo” tal que complique las perspectivas mismas de la alternancia (Salamanca, 2014: 155-176).

Las reformas han avanzado con un impulso irregular. Cuando un presidente consigue la habilitación de la reelección inmediata, la prioridad no es crear un marco normativo que le regule y restrinja la campaña. La tendencia es aprovechar el beneficio directo del trabajo y la propaganda gubernamental para el presidente y candidato a la vez, con marcadas desigualdades frente a sus rivales. Con frecuencia se dispara el gasto público en publicidad,

en medios audiovisuales, lo que incluso puede tener implicaciones en las líneas editoriales de los medios, en particular si hay discrecionalidad para asignar fondos (*cf.* para Brasil a fines del siglo XX, Gugliano y Jerez, 1999: 73-76).

De manera incipiente, se ensayan fórmulas para mitigar la delantera del despliegue presidencial durante la campaña. Antes de eliminar la reelección, Colombia restringió al presidente la inauguración de obras públicas, la entrega de bienes o recursos estatales, hasta referirse a sus adversarios en su calidad de jefe de gobierno (Londoño, 2015: 14). De forma más amplia y en otro campo, el énfasis está centrado en evitar que las políticas sociales, en especial las transferencias condicionadas (bonos), popularizadas en el inicio del siglo XXI por la multiplicación de ingresos fiscales, sirvan para presionar, de una forma u otra, al electorado. Ese clientelismo de patronato estatal ha demostrado ser efectivo para ganar o consolidar adhesiones duraderas, como en Honduras (Meléndez, 2019: 373-378).

El desafío se agranda —y a menudo se pierde— allá donde se suprimió el límite de una sola reelección inmediata. El problema excede el encuadre de la campaña gubernamental: la reelección indefinida se vincula con el deterioro de la calidad de los comicios, de la democracia, e incluso la reaparición de la violencia política. En Perú, terminó en un mandato acortado de Fujimori en medio de tensiones crecientes; en Venezuela, fue uno de los prolegómenos de la severa crisis política; en Nicaragua, constituyó uno de los caldos de cultivo para la ola de protestas y represiones que comenzaron en 2018; en Bolivia, colocó bajo intensa presión la elección de 2019, que derivó en un conflicto que se zanjó con la renuncia de Morales y la convocatoria a nuevos comicios.

VI. TRANSPARENCIA DEL PROCESO ELECTORAL Y SECRETO DEL VOTO

El proceso electoral se mueve entre dos exigencias contrarias: el secreto y la transparencia. El primero constituye uno de los pilares que definieron el lugar del voto en la democracia moderna y lo convirtieron en la expresión de la conciencia individual en la definición del destino colectivo. Entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX se consolidó este derecho, que puso fin simultáneamente al voto como un marcador de pertenencia social y como el mecanismo más sencillo de control por parte de las elites (de hecho, el secreto fue uno de los argumentos básicos de quienes, como Jeremy Bentham, defendieron la extensión del voto a las capas populares —véase

Elster, 2013: 11—). Tan arraigada está tal concepción, que integra las características básicas del sufragio en las Constituciones latinoamericanas, al mismo tiempo que permea en los usos y costumbres de los pueblos indígenas, al punto de convertirse en una exigencia para la toma de decisiones en la amazonia peruana (Valenzuela y Sánchez, 2014: 40 y 41).

No existen controversias sobre el principio, que más bien se refuerza con medidas de orden reglamentario más que legislativo. Son moneda común la prohibición de las cámaras fotográficas en los espacios de emisión del voto, en tanto que se banaliza el uso de mamparas, se capacita a los miembros de mesa para que cuiden el voto secreto y, en algunos contextos, se despliega a las fuerzas de seguridad en las cercanías de los recintos. Los problemas nacen de algunas prácticas que lo amenazan y vulneran. En regiones con escasa presencia estatal, a la compra de votos o el clientelismo tradicional se suma la intimidación a los electores por parte de estructuras criminales que promocionan candidatos. Los márgenes de libertad (y de secreto para la emisión del voto) disminuyen de manera drástica.

La transparencia más completa posible de todas las otras etapas del proceso electoral representa una garantía esencial para el afianzamiento local e internacional de la legitimidad de los resultados electorales. En principio, todas las tareas técnicas, administrativas, logísticas y jurisdiccionales del organismo electoral debieran ser sujetas a verificación por parte de los actores políticos, desde los listados de inscritos, las características de los programas informáticos, las consideraciones de las sentencias, las estadísticas del escrutinio a partir del nivel básico de desagregación, hasta las rendiciones de cuenta de los candidatos y partidos auditadas por la entidad, entre otras. La apertura de la información se asocia con la calidad del proceso, la reticencia presagia complicaciones y despierta suspicacias.

La legislación latinoamericana ha progresado en garantizar los derechos de fiscalización a los partidos. También ha extendido la posibilidad de observación a los grupos domésticos, asumido como el ejercicio de una prerrogativa ciudadana. Por último, cada vez más normas facilitan la presencia de organismos internacionales especializados, con personal calificado y metodologías probadas (Boneo *et al.*, 2007: 1082-1090).

Su presencia se ha vuelto común desde la última década del siglo XX y ha dejado de asociarse con contextos conflictivos o de desconfianza con los procesos electorales. Las habituales son las de organismos y fundaciones internacionales, firmantes de la declaración de principios para la observación electoral internacional. La OEA ocupa un lugar especial, sobre todo desde la inflexión de la elección de Nicaragua en 1990, cuando adoptó un enfoque centrado en la calidad del proceso (Organización de los Estados America-

nos, 2012: 4 y 5). Hasta 1989, la OEA había observado elecciones en once países, tres décadas más tarde, el número pasó a 28.

Aunque invitada con regularidad, solo excepcionalmente la Unión Europea (UE) envía misiones. Privilegia los países donde el escenario político se aleja de los parámetros de la política ordinaria: situaciones de crisis, de tensión o de expectativas de cambio fuerte en las orientaciones públicas. De manera más esporádica, observan las fundaciones internacionales norteamericanas y europeas. Por último, con características distintas, por tratarse de misiones de instituciones pares, se despliegan delegaciones de las asociaciones de organismos electorales, agrupadas en los protocolos de Tikal, Quito y de UNIORE, con la Secretaría Ejecutiva de la CAPEL. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ya no participa en estos ejercicios desde el final de las guerras civiles centroamericanas.

Las misiones son una figura habitual en los países andinos y centroamericanos. En ciertos casos, su función fue más allá del reporte técnico, y jugó roles de índole política para encauzar el desenlace de la elección o, en coyunturas extremas, darles la estocada. El primer caso emblemático sucedió en 2000, en la segunda reelección de Fujimori, cuestionada por la misión de la OEA y, detrás de ella, por la comunidad internacional. El fiasco derivó en la rápida dimisión presidencial (Conaghan, 2001). Igualmente, en Bolivia en 2019, la severa evaluación del cuarto triunfo de Evo Morales fue una pieza clave en su renuncia. El cono sur ha sido la región más reservada, probablemente por una combinación de legislación electoral con cambios limitados, organismos electorales de talla reducida y escasa rotación en los mandos directivos, pocas o ninguna crisis electoral nacional. Argentina, Chile y Uruguay nunca acogieron una misión de la OEA o de la UE; Brasil, por primera vez, en 2018. En el norte, México recibió las primeras misiones extranjeras en 1994, y desde entonces ha fomentado un modelo cada vez más especializado de observación y análisis de su propio proceso (con toda la peculiaridad de su sistema de administración, Estados Unidos acogió a una misión de la OEA en 2016).

En el mismo impulso, desde la última década del siglo XX se reconocieron y ampliaron los espacios para las asociaciones locales, unas especializadas en asuntos electorales y otras que los incluyen en un portafolio más grande. Las principales se agruparon en el Acuerdo de Lima (2001) y colocaron a la región en la vanguardia mundial en la materia (Lean, 2013: 142-147). El escenario nacional es heterogéneo. Algunas organizaciones se consolidaron como voces poderosas, entre ellas la Misión de Observación Electoral de Colombia y Acción Ciudadana en Guatemala; otras perdieron relevancia o no

consiguieron afianzarse; en algunos países, las plataformas mutan, como en Honduras, o emergen a la luz de nuevas regulaciones, como en Argentina, que autorizó esta modalidad en la elección de 2011 (Yazbek, 2013: 411-420).

Tanto las misiones internacionales como los grupos locales desarrollan metodologías más estandarizadas; muchas veces distribuyen a los observadores de acuerdo con criterios estadísticos, con el propósito de generar conteos rápidos; ofrecen informes cada vez más completos y sobre un número mayor de asuntos para dar cuenta de la calidad del proceso electoral: cobertura mediática, enfoque de género, financiamiento de campañas, participación de distintas minorías, etcétera (Muñoz-Pogossian, 2013: 20). Simultánea y tímidamente —tratando de salvar ciertas diferencias significativas—, se tendieron puentes entre la observación internacional y la doméstica (Boneo *et al.*, 2008: 86-89).

A contramano de la evolución proclive a la transparencia, en Venezuela y Nicaragua, disposiciones o simplemente prácticas más allá de las normas han reducido el espíritu y el alcance de la ventana ofrecida a la observación. Venezuela le cerró las puertas a la OEA desde 2006, aunque invitó a organizaciones externas de escasa independencia en un papel de acompañamiento, y complicó a la observación local con la negación de acreditaciones, cupos por organizaciones, restricciones para los pronunciamientos públicos. Nicaragua organizó la elección presidencial de 2016 sin misiones internacionales independientes, punto final de una evolución que incluyó invitaciones tardías, cortapisas de hecho al despliegue, confusiones deliberadas con invitados con afiliaciones políticas.

VII. LAS REFORMAS Y LAS PARADOJAS DE LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA

La presencia cada vez más extendida de la tecnología de la información y la comunicación en las sociedades, la difusión masiva de Internet, la familiaridad con las herramientas y los equipos informáticos, la disminución de sus costos, la sencillez del uso, han acrecentado su papel en los procesos electorales. La tecnología disponible es variada, se amplía con regularidad y cada elección lleva más lejos su utilización. Contribuye a cubrir etapas clave con mayor seguridad, agilidad y posibilidades de control; simplifica trámites y procedimientos, con márgenes menores de error; ofrece oportunidades para reforzar la transparencia; facilita y amplía el intercambio de información en plazos más cortos y la vuelve disponible para públicos extensos; puede implicar ahorros en rubros distintos, entre otros. En cierto sentido, es posible eje-

cutar elecciones con un mínimo recurso a la tecnología. Al fin de cuentas, las elecciones son anteriores a los progresos informáticos; pero esa opción genera costos de tiempo, seguridad, eficiencia y desfasa a las entidades con respecto a una sociedad que se mueve rápido e integra las innovaciones.

Los actores políticos, con independencia de su posicionamiento ideológico, tienden a actuar con cautela frente a una inclusión rápida en el ámbito electoral de la tecnología, cuyos secretos, alcances, posibilidades y riesgos no siempre son aprendidos con facilidad. La legislación se aviene a incorporarla con disposiciones genéricas o de forma puntual, pero a un ritmo más lento que el avance tecnológico o que la voluntad de los organismos electorales, a menudo de ánimo vanguardista, y que avanzan por vía reglamentaria al amparo de disposiciones generales. Los tiempos normativos resultan pausados, a pesar de la continua reforma de las disposiciones electorales y, a veces, una disposición legal sobre esa materia queda pronto obsoleta.

La modernización se aplica antes, durante y después de la jornada electoral. En la fase previa, se aplica en la administración de los padrones como bases computarizadas de datos, ya adoptada por doquier, y que puede incorporar elementos biométricos, como en Venezuela y Bolivia. México traza los distritos uninominales de diputados federales de acuerdo con criterios demográficos imparciales procesados con algoritmos y un cierto consenso político (Baños y Palacios, 2014: 95; Instituto Federal Electoral, 2005: 115-118; Instituto Nacional Electoral, 2019). Asimismo, desarrolló una aplicación para que los candidatos independientes recaben las firmas de adhesión para su postulación (Ballados, 2018: 8-12); creó una plataforma para el seguimiento remoto de los expedientes jurisdiccionales y un sofisticado sistema para que los candidatos reporten sus ingresos y gastos de campaña casi inmediatamente después de ser ejecutados.

El registro de candidaturas es cada vez menos manual y cada vez más informático. Abundante información se halla disponible en portales, en redes sociales o es descargable en teléfonos: cursillos de capacitación a miembros de mesa, referencias sobre el recinto y la mesa de votación, estadísticas, etcétera. Material electoral sensible incorpora medidas de seguridad con respaldo tecnológico. Como en la mayoría de las entidades o empresas, los recursos informáticos sirven también para ejecutar tareas logísticas de escasa visibilidad para el público, pero, en principio, de beneficio para éste. Para el día electoral, el debate se concentra en el voto electrónico, muchas veces erigido en un símbolo de modernidad o progreso (Thompson, 2009: 10 y 11), a pesar de que países desarrollados mantienen la papeleta, fijan severas reglas para aceptarlo (como Alemania: Jost, 2010: 487-496), frenan o revier-

ten su extensión, por las dudas de seguridad alegadas por activistas y actores políticos, como en Estados Unidos (Braden y Tucker, 2014).

Argentina, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana, entre otros, han realizado experiencias piloto, habitualmente en consultas locales (Pozo, 2014: 86-93). Únicamente Brasil y Venezuela lo han adoptado a escala nacional para elecciones presidenciales, que constituye el grado máximo. La ruta brasileña se extendió desde 1996 hasta 2002, e incorporó, entre otros aspectos, desarrollo informático nacional, uso de las máquinas en elecciones locales, reformas a partir de las experiencias, capacitación ciudadana (IDEA Internacional, 2012: 21). Tal vez sus tres principales beneficios fueron disponer de un resultado oficial confiable y pronto —con un padrón superior a los cien millones—, la eliminación de las sospechas en el manejo de las ánforas y una incidencia positiva en la disminución de los votos nulos por la sencillez de la máquina frente al sistema previo (Nicolau, 2004).

Paraguay recibió las máquinas brasileñas en préstamo, efectuó ensayos entre 2001-2003, que abarcaron casi la mitad del padrón (Ramírez, 2006: 442-445), pero desistió cuando parecía encaminarse a la adopción completa de la urna electrónica. En Venezuela, convivieron la confiabilidad y sofisticación técnica con una persistente desconfianza, más debida a debilidades institucionales que a problemas de programas informáticos (Cañas y Torre, 2016: 242-245). Otras legislaciones contemplan la modalidad, pero aún no la aplicaron (Bolivia para el voto en el exterior; Colombia). Probablemente el fiasco mayor se produjo en la municipal de República Dominicana en 2020, cuando se suspendió la votación a media jornada por problemas informáticos.

A veces confundido, el voto electrónico posee una diferencia de esencia con la votación por Internet. El primero guarda la característica del ciudadano que acude al centro de votación y, por lo tanto, innova en un cuadro tradicional: se aprieta una pantalla en vez de marcar una boleta, y el recuento se hace de manera automática en lugar o de forma complementaria al escrutinio de los integrantes de la mesa. El sufragio por Internet implica un cambio radical, por la desaparición de todos los elementos asociados; vale decir la asistencia a un recinto, identificación personal ante la mesa, jurados, recuento de boletas delante de fiscales partidarios, etcétera. Frente a la ventaja de la comodidad y de una eventual extensión a formas de democracia directa subrayada para sus partidarios, los escépticos señalan los riesgos de la pérdida del secreto, de la dimensión colectiva del rito electoral y, accesoriamente, sobre las debilidades de seguridad. La incursión en ese campo es tímida. Panamá fue un pionero para la elección de residentes en el exterior desde 2014. Lo aplicó, en el plano local, el Distrito Federal de

México en 2012 (Muñoz Pedraza, 2016: 191-195), sin repetir la experiencia en 2018. Sin embargo, en 2021 México utilizó ese mecanismo para los votantes en el exterior.

Con menores debates y más facilidad de implementación, los adelantos de las telecomunicaciones sirven a los organismos electorales para acelerar la entrega de resultados rápidos, en la misma noche de la elección, en general con carácter extraoficial. Unos optan por difundir la mayor cantidad posible de actas; otros, por un muestreo —además de modalidades mixtas—. Cada vez más los países consiguen informar sobre el ganador en la misma jornada, aun con cifras estrechas entre aspirantes, y ese dato se ha convertido en una exigencia de los medios, de los partidos y de la ciudadanía para dar por clausurada la disputa.

En contraste con esos éxitos, fallas tecnológicas, mala comunicación sobre los datos recopilados, el desfase entre las promesas de información en hora, cantidad y calidad, y la realidad, provocan el naufragio de la credibilidad de los comicios y arrastran a los organismos electorales a una situación crítica. El colapso del servicio de la empresa informática contratada en la primera vuelta de la elección presidencial ecuatoriana de 2006 “impidió que se completara la emisión de los resultados” (Organización de los Estados Americanos, 2006: 18) y agravó el déficit de confianza en la entidad electoral (Recalde, 2007: 18-20). La imagen institucional se perjudicó tras los inconvenientes en la transmisión de los datos en la elección legislativa salvadoreña de 2015, la presidencial dominicana de 2016 y, sobre todo, la hondureña de 2017. De hecho, en este país, la gravedad de la crisis postelectoral provocó una reforma que eliminó al TSE para reemplazarlo con dos instituciones. Por su parte, la dificultad del manejo de la estrecha diferencia en la elección presidencial mexicana de 2006 desató una suspicacia que se extendió por más de una década (Schedler, 2009: 48 y 49).

Más allá del vaivén de logros y desaciertos, la fascinación por la tecnología que se supera a sí misma de manera permanente conduce a las autoridades a creerla capaz de resolver problemas o conflictos cuyo origen no es técnico, sino político o social, vinculado con una mediocre legitimidad institucional. Raras veces surte efecto paliarla con adelantos tecnológicos, incluso el resultado puede ser el opuesto (en cambio, la innovación se facilita cuando una institución goza de sólida confianza). Las personas legisladoras, como los organismos electorales, navegan entre escollos antagónicos, entre los riesgos del elitismo y del paternalismo: la tentación de convertir la tecnología de un medio en un fin, en una visión cuasi mágica de sus efectos, y la desconfianza que le asigna funciones secundarias, por debajo de su potencial, en nombre de prácticas heredadas. Frente al vértigo de las nuevas

tecnologías y el deseo de privilegiarlas para confirmar la modernidad de la institución, les corresponde recordar al elector menos favorecido e instruido, para quien la informática y la computadora constituyen objetos no muy cotidianos por más que su difusión se acelere. Cualquiera que sea la pertinencia de recurrir a ellas, se requiere conservar las estrategias clásicas, en especial en información, comunicación y capacitación alrededor de la jornada electoral. En este punto, la tecnología se convierte en un elemento adicional, de reforzamiento y complementario de los mecanismos ya utilizados, no en el sustituto.

En las antípodas, considerar que la gente no está preparada o que la cultura política del país sería incompatible con ciertas tecnologías subestima la capacidad de aprendizaje del ciudadano común, incluso de los votantes menos formados académicamente. Desperdiciaría igualmente una oportunidad para aproximarse de maneras distintas a los jóvenes, y también a los partidos, a los medios, a la comunidad académica o a los sectores organizados de la sociedad.

VIII. CONCLUSIONES: PISTAS SOBRE LAS REFORMAS EXITOSAS

Las reformas políticas y electorales en los países latinoamericanos se caracterizan por la búsqueda de objetivos próximos, más allá de las especificidades de contexto, las heterogéneas situaciones de inicio, la diversidad de los mecanismos puestos en práctica, la amplitud de los logros (o de los eventuales fracasos) y ciertos retrocesos. Se impulsaron medidas para conseguir una participación política amplia e incluyente para superar las marcas de la exclusión sociopolítica estructural. Los tipos de elecciones aumentaron, para que los ciudadanos escojan directamente a sus representantes en los distintos niveles de gobierno, tanto en los poderes Ejecutivo y Legislativo como en la definición de alternativas en ejercicios de democracia directa. Por su parte, los organismos electorales ganan lugares cada vez más importantes en el paisaje institucional, gracias a atribuciones y responsabilidades extendidas que cubren todas las facetas del ciclo electoral, a la par que se les demanda la máxima apertura y transparencia. Su composición y estructura se revisan para disminuir el componente partidario y, desde el punto de vista de la arquitectura, se tiende a dividir sus funciones, sobre todo para dar autonomía y especializar la función jurisdiccional. La equidad en la competencia, un tema ausente en el retorno a los comicios, se ha vuelto un eje transversal de cualquier reforma, pues se asocia con valores básicos de la democracia. Procura

que las brechas entre los contendientes que disputan el poder, económicas o de posición institucional, entre otras, no sean de tal magnitud que predeterminen la victoria o la derrota. La modernización tecnológica irrumpe en los procesos electorales, y la legislación intenta canalizarla, sometida a la presión contradictoria de una recurrente carrera contra el tiempo impulsada desde las autoridades electorales y las reservas de los actores políticos que temen no aprender suficientemente el impacto de las innovaciones.

Aunque la incesante cantidad de reformas daría la impresión de una relativa sencillez para su consideración y aprobación, en realidad, la mayoría de los proyectos de reforma no concluyen como artículos reformados de la Constitución o las leyes, aun menos como nuevas leyes o códigos. Muchos terminan en las puertas de los parlamentos; otros se caen en los estudios de las comisiones congresales, algunos los superan, pero se hunden en la recta final. Una fracción reducida alcanza su propósito, a veces con retoques que pueden llegar hasta cambiar el sentido mismo de la propuesta inicial. Ciertamente, el resultado es independiente de la calidad de los textos.

Parte de la razón estriba en que la adopción de las reformas políticas —así como la designación de autoridades electorales— suele exigir una mayoría parlamentaria calificada, que ronda los dos tercios, o plazos específicos para adoptarse. Privilegios y restricciones que comparten con escasas reglas de la vida colectiva. Esa distinción subraya que los cambios deberían superar una mayoría circunstancial de turno para requerir que todos, o al menos los principales jugadores, estén de acuerdo, que oficialismo y oposición se avengan a consensuar los marcos de la competencia. La obtención de la mayoría legislativa excede un asunto aritmético, es un principio político.

Si bien no existen fórmulas para asegurar el éxito de una reforma, se presentan de manera recurrente algunos elementos de base. Resulta fundamental la imparcialidad política; vale decir, la ausencia de disposiciones con el claro objetivo de beneficiar o perjudicar a ciertos actores. La neutralidad de las reglas reduce significativamente la suspicacia, favorece las conductas de colaboración y de lealtad con el sistema democrático. Aunque sus efectos en el corto plazo se asemejen, queda por debajo del punto óptimo cuando la imparcialidad concierne exclusivamente a los dos o tres actores mayoritarios, consolidados y juzgados indispensables, pues el sistema se cierra a nuevas corrientes.

La neutralidad es tanto más probable que la reforma se ha construido con un amplio consenso político y, más todavía, social e institucional, mediante el involucramiento de entidades electorales, organizaciones de la sociedad civil, medios, comunidad académica (y, en ciertos países, incluso de la comunidad internacional). La posibilidad de lograr la imparcialidad

mejora cuando la reforma se decide a distancia prudente de la próxima cita en las urnas. Así, se refuerza la probabilidad de que los actores actúen bajo el principio del “velo de la ignorancia” (Rawls, 2006). Desconocedores de los lugares que les reservará la voluntad popular, mejoran las opciones de acordar un proyecto basado en el interés general o en principios aceptables para todos en lugar de maximizar las ventajas de corto plazo en función del puesto que previsiblemente se aguarda. Asimismo, disminuyen los riesgos de aprobar una normativa que sea difícil de cumplir en plazos breves, llevando a la organización técnica o las condiciones políticas de los comicios a una zona de turbulencia.

Un ámbito distinto corresponde al diseño de las normas técnicamente sólido, indispensable para que la implementación fluya y evite la aparición de conflictos políticos o institucionales. Varias legislaciones revelan sus defectos de concepción cuando entran en aplicación: aparecen lagunas, inconexiones, ambigüedades, contradicciones o, directamente, ciertas disposiciones se demuestran inaplicables. Esos defectos técnicos poseen costos altos para los procesos políticos. Al menos en el campo estrictamente electoral, la participación de los organismos electorales en las definiciones legislativas aumenta las probabilidades de certezas y garantías técnicas y, en el mejor de los casos, apuntala el sello de imparcialidad.

En el mismo orden de relevancia, una reforma gana fortaleza cuando ofrece soluciones efectivas a las cuestiones consideradas críticas y problemáticas, e incide positivamente en la calidad de la democracia. Varios procesos de reforma no abordan los problemas decisivos, por dos razones distintas. Por un lado, algunos parten de un diagnóstico errado, por lo que las modificaciones fracasan en aportar los resultados esperados (cuando no provocan complicaciones adicionales). Por otro lado, a veces, de manera consciente, se dejan de lado los temas de fondo y se ofrecen reformas de fachada con fuegos de artificio. Sucede cuando los actores políticos sólo buscan zafar de la presión y las exigencias desde la sociedad, pero les faltan la voluntad o los consensos para atacar aspectos medulares, porque una disfunción del sistema político o del régimen democrático puede ser funcional desde el punto de vista de los intereses partidarios.

En el mismo sentido, reformas bien concebidas para designar autoridades y establecer procedimientos, actividades, obligaciones y plazos electorales resultan insuficientes sin la voluntad política de aplicarlas. Ellas se vacían si los actores incumplen la letra, y sobre todo el espíritu (un ejemplo recurrente, pero lejos de ser único o excepcional, ocurre con las cuotas de género en las candidaturas). El irrespeto a ese impulso y ánimo suele ser extremadamente complejo y delicado de demostrar desde el campo jurídico,

a la vez que sencillo de percibir por la sociedad, que detecta la falsedad, la distancia entre el objetivo declarado de la norma y su aplicación espuria.

La suma de la imparcialidad política, la solvencia técnica, el planteamiento sobre temas de fondo y un compromiso con las decisiones crean un halo de legitimidad para las nuevas leyes. Esas condiciones brindan garantías a los actores, horizontes temporales de largo alcance, incentivos para un mejor respeto de la norma, confianza a la ciudadanía y respeto para las autoridades elegidas. Al mismo tiempo, fortalecen las oportunidades para que las innovaciones se decidan al valorar la historia, sopesar los retos del presente, imaginar los puertos de llegada, en un trabajo caracterizado por la ambición del bien común, la paciencia y el pluralismo en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones y el éxito en los resultados.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, 2017, “Funcionamiento del procedimiento especial sancionador dual en los procesos electorales 2014-2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 11.
- ALBÓ, Xavier (coord.), 1999, *Ojotas en el poder local*, La Paz, CIPCA, COSUDE, Hisbol.
- ALCOCER, Jorge, 2014, “El ciclo de las reformas electorales en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 6.
- ÁLVAREZ, Sebastián, 2019, “Coaliciones y firmas: los nuevos viejos actores políticos”, en BARRERO, Fredy (ed.), *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- ANDRADE, Virgilio, 2002, “Balance y perspectivas de la justicia electoral en México”, en TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ARAUJO, Clara y BORGES, Doriam, 2012, “O género, os eligeveis, e os nao - eligeveis: uma analise das candidaturas para a Câmara Federal em 2010”, en DINIZ, José, JARDIM, Celi y JORDAO, Fátima, *Mulheres na eleições 2010*, Río de Janeiro, Associacao Brasileira de Ciências Políticas.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (eds.), 2008, *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliaste.
- ARDAYA, Gloria y VERDESOTO, Luis, 2019, *Las consultas populares en la democracia ecuatoriana*, Quito, Plataforma para la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos.

- ARDITI, Benjamín, 1992, “Elecciones municipales y democratización en el Paraguay”, *Nueva Sociedad*, vol. 117, enero-febrero.
- ARIAS, Tania, 2012, “Perspectiva de género en el derecho electoral. Pautas legislativas y práctica jurisdiccional: experiencia en la República del Ecuador”, en TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL y CONSEJO DE LA JUDICATURA, *Justicia Electoral en Iberoamérica*, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura.
- ASOCIACIÓN CIUDADANA, 2012, *¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos en el proceso electoral Guatemala 2011*, Guatemala, Acción Ciudadana.
- ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES, 2012, *Informe analítico del proceso electoral Guatemala 2011*, Ciudad de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Fundación Konrad Adenauer.
- ASOCIACIÓN PARA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA, 2018, *La democracia no es solo elecciones*, Tegucigalpa, Asociación para una Sociedad más Justa.
- ASTUDILLO REYES, César, 2014, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 6.
- ÁVILA, Raúl, 2007, “Representación de las minorías étnicas”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús y THOMPSON, Joseph (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- BÁEZ SILVA, Carlos y TELLO MENDOZA, Alejandra, 2015, “El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 7-8, disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2015.7.10091>.
- BALLADOS, Patricio, 2018, “Andanzas y vericuetos”, *Voz y Voto*, vol. 301.
- BAÑOS, Marco Antonio y PALACIOS, Celia, 2014, “Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales 1977-2010”, *Boletín Geográfico*, vol. 84.
- BAREIRO, Line y TORRES, Isabel (eds.), 2008, *Igualdad para una democracia incluyente*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- BARRAGÁN, Mélaney, 2015, “El estudio de las elites parlamentarias en América Latina: pasado, presente y futuro”, *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 5 (2).
- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando, 2004, “La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos”, *Apuntes Electorales*, vol. 15.

- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando, 2019, *La segunda vuelta electoral: orígenes, tipología y efectos*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.
- BLANQUER, Jean Michel, 2001, “Consolidation démocratique?”, *Pouvoirs*, vol. 98 (3).
- BONEO, Horacio, CARRILLO, Manuel y VALVERDE, Ricardo, 2007, “La observación (internacional y nacional) de las elecciones”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús y THOMPSON, Joseph (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- BONEO, Horacio, CARRILLO, Manuel y VALVERDE, Ricardo, 2008, “Del boletín electoral latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008): una lectura actualizada sobre la observación electoral nacional diez años después”, *Cuaderno CAPEL*, vol. 53.
- BOTERO, Felipe, 2015, “Partidos y carreras políticas en Colombia y Chile: ¿cómo medir la falta de institucionalización de los componentes del sistema de partidos?”, en TORCAL, Mariano (coord.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, Barcelona, Santa Fe.
- BOUDON, Raymond, 1979, *Effets pervers et ordre social*, París, Presses Universitaires de France.
- BRADEN, Mark y TUCKER, Robert, 2014, “Disputed Elections post Bush vs. Gore”, en ÁLVAREZ, Michael y BERNARD, K. (eds.), *Election Administration in the United States: The State of Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRENES, Diego, 2013, *El rol político del juez electoral*, San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- BRICEÑO, Héctor, 2013, “Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999-2010”, *Politeia*, vol. 50.
- BROWN ARAÚZ, Harry, 2010, “La política de la reforma electoral en Panamá”, en PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Las reformas electorales en Panamá*, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- BUSTILLO, Roselia, 2017, “Una década de la tutela de los derechos políticos en México: de la formalidad a la progresividad (2006-2016)”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 11.
- CAMBRONERO, Andrei y MORA, Iván, 2015, *El control de constitucionalidad de las normas electorales*, San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- CAÑAS, Miguel y TORRE, Mario, 2016, “Sobre el sistema de voto electrónico en Venezuela”, en ÁVALOS, Ignacio, LANDER, Luis y MEDINA, Carlos (eds.), *El sistema electoral venezolano*, Caracas, Alfa.

- CAPEL, 2008, *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina. Cuadernos de CAPEL*, vol. 54.
- CARPIZO, Jorge, 2009, “Constitucionalismo latinoamericano”, en CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, Ciudad de México, IDEA Internacional, UNAM, Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo.
- CENTRO CARTER, 2015, *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*, Atlanta, Centro Carter.
- CHERESKY, Isidoro y POU SADELA, Inés, 2004, “Incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003)”, en CHERESKY, Isidoro y POU SADELA, Inés (eds.), *El voto liberado (elecciones 2003: perspectiva histórica y estudios de casos)*, Buenos Aires, Biblos.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL, 1997, *Ley Electoral*, La Paz, Corte Nacional Electoral.
- CASAS-ZAMORA, Kevin y ZOVATTO, Daniel, 2011, “Para llegar a tiempo”, en GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, IDEA Internacional, Organización de los Estados Americanos, UNAM.
- CHÁVEZ, Omar *et al.*, 2007, *La autonomía electoral (historia política e institucional del sistema electoral boliviano)*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.
- CONAGHAN, Catherine, 2001, *Making and Unmaking Authoritarian Perú: Re-election, Resistance and Regime Transition*, Miami, Universidad de Miami.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, 2012, “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 1.
- CORONEL, Carlos, 2019, *Retos de la participación ciudadana en el postconflicto*, Bogotá, Altavoz.
- DUARTE, Isis y DÍAZ, Vianela, 2000, “Elecciones presidenciales República Dominicana 2000”, *Boletín Electoral*, XXIII.
- ELECTORAL INTEGRITY PROJECT, 2015, *The Year in Elections, 2014*, Sidney, The Electoral Integrity Project.
- ELSTER, Jon, 2013, “La crisis de las ciencias sociales”, *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 14(1).
- ENCINAS, Daniel, 2016, “¿Democracia con exclusiones? (un breve balance del Perú postelectoral)”, *Argumentos*, vol. 10 (4).
- FAVELA, Adriana, 2014, “Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 6.

- FERNÁNDEZ, Carmen Beatriz, 2018, “Ciberpolítica 2018: tendencias en América Latina”, en ARELLANO, Ángel (coord.), *Nuevas campañas electorales en América Latina*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung.
- FERREIRA RUBIO, Delia, 2012, “Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política”, *Cuadernos de CAPEL*, vol. 57.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, CHANTO, Raquel, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y VIDAUERRI, Marian (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.), 2016, *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina 1978-2015*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de Estados Americanos y UNAM.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, 2010, “Reformas electorales”, *Diálogo Político*, vol. 2.
- FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES, 2009, *Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, Ciudad de México, Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- FUSADES, 2015, *El impacto del voto cruzado en las elecciones legislativas de marzo de 2015*, San Salvador, FUSADES.
- GABRIEL, Leo y LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto (coords.), 2005, *Autonomías indígenas en América Latina (nuevas formas de convivencia política)*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- GALVÁN, Flavio, 2006, *Derecho procesal electoral mexicano*, Ciudad de México, Porrúa.
- GARCÍA, Juan Ignacio, 2013, “Las franjas electorales en la experiencia chilena”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 16.
- GILAS, Karolina M., 2014, *Con las cuotas no basta*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- GOYES, Solanda, 2013, “De las cuotas a la paridad: el caso de Ecuador”, en IDEA INTERNACIONAL, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*, Lima, International IDEA.
- GUGLIANO, Alfredo y JEREZ, Ariel, 1999, “Modernización conservadora y democracia en Brasil (las elecciones de Fernando Henrique Cardoso)”, *Es-piral*, vol. V (14).

- GUTIÉRREZ, Miguel, 2015, “Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 19 (enero-junio).
- HARTLYN, Jonathan, MCCOY, Jennifer y MUSTILLO, Thomas, 2009, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 51.
- HOLTZ-BACHA, Christina, 2013, “Web 2.0: nuevos desafíos en comunicación política”, *Diálogo Político*, vol. 30 (1).
- HUNEEUS, Carlos, 2008, “Reforma electoral en Chile”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional.
- HURTADO, Javier, 1986, *El katarismo*, La Paz, Hisbol.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 2005, *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA), 2008, *Del dicho al hecho. Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Lima, IDEA Internacional.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA), 2009, *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*, San José, IDEA Internacional.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA), 2012, *Una introducción al voto electrónico*, San José, IDEA Internacional.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA), 2015, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Ciudad de México, IDEA Internacional-Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA), UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y UNIVERSIDAD DE ESTOCOLMO, 2013, *Atlas of Electoral Gender Quotas*, Estocolmo, IDEA Internacional, Unión Interparlamentaria y Universidad de Estocolmo.
- INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA (NDI), INSTITUTO HOLANÉS PARA LA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA (NIMD), PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), ONU MUJERES, INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER (INAM) e INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (INTERNATIONAL IDEA), 2014,

- Mujeres políticas: sembrando más democracia, más equidad*, Tegucigalpa, NIMD Honduras, disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/5/academia-mujeres>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2014, *Regulación de las campañas electorales en 18 países de América Latina*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2019, *Memoria de la distritación electoral nacional, 2014-2017*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.
- JARAMILLO, Juan, 2007, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel y THOMPSON, Joseph (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- JARDIM, Torcuato, 2014, “Brasil: leyes avanzadas con grandes vacíos”, en ALFARO, Francisco y VANOLLI, Héctor (eds.), *Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina*, Caracas, Alfa y Centro Carter.
- JONES, Mark P., 2004, “Electoral Institutions, Social Cleavages and Candidate Competition in Presidential Elections”, *Electoral Studies*, vol. 23(1).
- JONES, Mark P., 2010, “La representación de las mujeres en la Asamblea nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma”, en PNUD, *Las reformas electorales en Panamá*, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- JOST, Stefan, 2010, “El uso de equipos de votación electrónicos: sentencia doctrinal del Tribunal Constitucional Federal”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. 10.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, 2014, *En busca de la reforma electoral*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.
- KAVANAGH, Dennis, 1994, “Las encuestas de opinión pública”, *Estudios Públicos*, vol. 53.
- KRAUZE, Enrique, 2018, *El pueblo soy yo*, México, Debate.
- LARRAÑAGA, Pedro, 2009, “Medida, razonabilidad y racionalidad en la administración de justicia. Reflexiones sobre un desvarío del TEPJF”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías*, Ciudad de México, UNAM.
- LAZARSELD, Paul F., BERELSON, Bernard y GAUDET, Hazle, 1962, *El pueblo elige. Estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial*, Buenos Aires, Ediciones 3.
- LEAN, Sharon, 2013, *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*, Nueva York, Palgrave.
- LEHOUCQ, Fabrice, 2013, “La democratización en Centroamérica desde las guerras civiles: fortalezas y debilidades”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 16.

- LJPHART, Arend, 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LIMA, Iván, 2019, *La elección en Bolivia de magistrados mediante sufragio universal*, La Paz, Austral.
- LISSIDINI, Alicia, WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (comps.), 2014, *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participación en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-IDEA Internacional.
- LOAYZA, Rafael, 2011, *El eje del MAS*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.
- LONDOÑO, Juan Fernando, 2015, “Colombia”, en CENTRO CARTER, *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*, Atlanta, Centro Carter.
- LOZA, Nicolás y MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, 2016, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 10.
- MADRID, Raúl, 2012, *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge.
- MAGALLÓN ROSA, Raúl, 2019, “Verificado México 2018. Desinformación y fact-checking en campaña electoral”, *Revista de Comunicación*, vol. 18, (1).
- MANSILLA, Hugo Celso Felipe, 1997, *Tradición autoritaria y modernización imitativa*, La Paz, Plural y Caraspas.
- MARGETTS, Helen, JOHN, Peter, HALE, Scott y YASSERI, Taha, 2015, *Political Turbulence: How Social Media Shape Collective Action*, Princeton, Princeton University Press.
- MÁRQUEZ, Carmen María, 2014, “Reformas relativas al régimen de referendos”, en ALARCÓN, Benigno y CASAL, Jesús (coords.), *Proyecto integridad electoral Venezuela: las reformas impostergables*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- MARTÍNEZ BARAHONA, Elena, 2010, “Las Cortes Supremas como mecanismos de distribución del poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30 (3).
- MAYEN, Guisela, 2013, “Guatemala: el derecho a la consulta previa”, en FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, *El derecho de la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.
- MAYORGA, René Antonio, 1993, “Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia”, en MURILLO, Gabriel (ed.), *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá, Universidad de los Andes.

- MAYORGA, René Antonio, 2001, “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, en LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- MELÉNDEZ, Carlos, 2019, “Evolución del clientelismo en Honduras 2009-2017”, en ROMERO BALLIVIÁN, Salvador y CASTELLANOS, Julieta (dirs.), *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*, Tegucigalpa, Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, UNAH e Instituto Nacional Demócrata.
- MOLINA, José Enrique y HERNÁNDEZ, Jeanette, 2014, “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: el efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas”, en BARREDA, Mikel y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia (eds.), *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.
- MODERNE, Franck, 2001, “Les avatars du présidentielisme dans les États latino-américains”, *Pouvoirs*, vol. 98.
- MUÑOZ PEDRAZA, Abel, 2016, “Experiencias de sufragio extraterritorial en México en el ámbito local”, en EMMERICH, Gustavo y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (eds.), *Sufragio transnacional y extraterritorial*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, 2013, “Consolidación metodológica de las Misiones de observación electoral de la OEA: un paso más hacia la profesionalización de la labor de observación electoral”, en ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Informe de la Misión de Observación Electoral en Ecuador*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- MURILLO, María Victoria, RUBIO, Julia y MANGONNET, Jorge, 2016, “Argentina: el protagonismo de los votantes y la alternancia electoral”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 36 (1).
- MURILLO, Gabriel y SÁNCHEZ, Rubén, 1993, “Procesos y factores determinantes de la crisis gubernativa en Colombia”, en MURILLO, Gabriel (ed.), *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- NATARÉN, Carlos, CHACÓN, Oswaldo, MORALES, Karla y JIMÉNEZ, Omar, 2014, *Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México*, México, Universidad Autónoma de Chiapas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- NICOLAU, Jairo, 2004, “A participacao eleitoral: evidencias sobre o caso brasileiro”, en CES, *A questao social no novo milenio*, Coimbra, Universidad de Coimbra.

- NIETO, Santiago, 2005, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, México, UNAM.
- NOHLEN, Dieter, 1994, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter, 2015, *Gramática de los sistemas electorales*, Madrid, Tecnos.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, 2014, *Las nuevas elecciones municipales: escenarios y dinámicas (2005-2013)*, Lima, Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2013, *El ciclo electoral 2007-2012 en las Américas*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2012, *50 años observando elecciones en las Américas*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2010, “Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 9.
- OVARES, Carolina, 2020, “El desencuentro entre la jurisdicción constitucional y electoral: el caso costarricense”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 29 (1).
- PACHANO, Simón, 2007, *La trama de Penélope*, Quito, FLACSO, IDEA Internacional y Ágora Democrática.
- PAÉZ, Amanda, 2013, “Democracia directa y experiencia de la revocatoria del mandato en el Ecuador”, en CONSEJO DE ESTADO, *Derecho electoral de Latinoamérica*.
- PALMA CABRERA, Esperanza y PINEDO, Carmen, 2017, “Candidatos sin partidos”, *Revista Voz y Voto*, vol. 298.
- PAREDES, Ramiro, 2012, *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*, La Paz, Tribunal Supremo Electoral.
- PENFOLD, Michael, CORRALES, Javier y HERNÁNDEZ, Gonzalo, 2019, “Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 34 (3), disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300002>.
- PÉREZ, Juan, 2014, “La libre postulación en Panamá”, *Mundo Electoral*, vol. 20.
- PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reforma electoral (actores, procedimiento y discurso)*, San José, Tribunal Supremo de Elecciones, Fundación Konrad Adenauer.
- POZO, Juan Pablo, 2014, “Voto electrónico en Ecuador (Azuay 2041): un proceso irreversible hacia la automatización de los procesos electorales”, *Mundo Electoral*, vol. 20.

- POWER, Timothy, 2016, “La política de la reforma política en Brasil”, en CASAS-ZAMORA, Kevin, CHANTO, Raquel, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y VIDAURRI, Marian (eds.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES PARA EL DESARROLLO, 2014, *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, Programa de las Naciones para el Desarrollo, Siglo XXI.
- PRZEWORSKI, Adam, 2010, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- RAMÍREZ, Jacques, 2016, “Democracia y participación más allá de las fronteras: análisis del sufragio migrante en Ecuador”, en EMMERICH, Gustavo y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (eds.), *Sufragio transnacional y extraterritorial*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- RAWLS, John, 2006, *Teoría de la justicia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- RECALDE, Paulina, 2007, “Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso”, *Íconos*, vol. 27.
- RENAULT, Enguérand, 2014, “Les grandes chaînes de télévision ont-elles un avenir?”, *Le Figaro*, 18 de noviembre.
- REYES, Guillermo F., 2005, *El nuevo orden político y electoral en Colombia*, Bogotá, Legis.
- RICE, Roberta y VAN COTT, Donna Lee, 2006, *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RIVAS, Ana, 2018, “Paraguay 2018: turbulencia política, descrédito de encuestas y obsoleto mecanismo de elección”, en ARELLANO, Ángel (coord.), *Nuevas campañas electorales en América Latina*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung.
- RODRÍGUEZ PEÑALOZA, Martín *et al.*, 2013, “Cultura democrática de género: discriminación, cuotas de género y simulación”, *Espacios Públicos*, vol. 16 (38).
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, 2014, “Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras”, en ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (coord.), *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, 2018, *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2019*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung y FUNDAPPAC.

- SALAMANCA, Luis, 2014, “Venezuela: el ventajismo electoral institucionalizado”, en ALFARO, Francisco y VANOLLI, Héctor (eds.), *Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina*, Caracas, Alfa y Centro Carter.
- SANÍN, Francisco, ACUÑA, Fabián y MARÍN, Margarita, 2015, *Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil.
- SANTAMARÍA, William, 2018, “La jurisprudencia constitucional en la reforma electoral y de partidos en El Salvador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 68 (270).
- SARTORI, Giovanni, 1999, *Homo Videns*, Buenos Aires, Taurus.
- SCHEDLER, Andreas, 2009, “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 51.
- SHUGART, Matthew Soberg y CAREY, John, 1995, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- SOBRADO, Luis Antonio, 2006, “El contencioso y la jurisprudencia electorales en Costa Rica”, en TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SOBRADO, Luis Antonio y PICADO LEÓN, Hugo, 2009, “El nuevo Código Electoral costarricense”, en IDEA INTERNACIONAL, *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*, San José, IDEA Internacional.
- SMITH, Peter, 2015, *Democracy in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- SPECK, Bruno Wilhelm, 2006, “¿Reaccionar ante los escándalos o perseguir ideales? (la regulación del financiamiento político en Brasil)”, *Elecciones*, vol. 6.
- SUSTAIN, Cass, 2017, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, Princeton University Press.
- TAPIA, Luciano, 1995, *Ukhamawa Jakawisaxa (así es nuestra vida: autobiografía de un aymara)*, La Paz, Hisbol.
- TÁVARA, Francisco, 2016, “El modelo peruano”, en JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, *Justicia electoral en América Latina (mecanismos de resolución de conflictos: experiencias comparadas)*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.

- THOMPSON, Joseph, 2009, “La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 7.
- TORRES, Isabel, 2012, “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, vol. 14.
- TORRES, Isabel, 2010, *El sistema electoral de Costa Rica en la participación y representación política de las mujeres*, San José, UNIFEM-INAUM.
- TREMINIO, Ilka, 2016, “El PAC al poder: elecciones 2014 y los principales cambios en el sistema político costarricense”, *Península*, XI (1).
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014, “Propaganda electoral a través de redes sociales”, en JURADO NACIONAL DE ELECCIONES y ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Anuario Latinoamericano de Jurisprudencia Electoral*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos.
- TROPER, Michel, 2013, “Contrôle de constitutionnalité et démocratie”, en ELSTER, Jon y LE PILLOUER, Arnaud, *A quoi servent les élections*, París, Presses Universitaires de France.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (ed.), 1996, *Simposio sobre Reforma Electoral*, Lima, Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, 2012, “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú”, *Politeia*, vol. 7.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (eds.), 2014, *Una onda expansiva: las revocatorias en el Perú y América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ULLOA, Félix, 2012, “Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política”, *Cuadernos de CAPEL*, vol. 57.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2019, *Women in National Parliaments*, disponible en: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>.
- UNIORE, 2018, “La elección del 1o. de julio de 2018 en perspectiva comparada: informe de observación de la Unión Interamericana de Organismos Electorales”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Informes de observación y acompañamiento de IFES, IDEA Internacional y UNIORE*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- VALENZUELA, Manuel y SÁNCHEZ, Martí, 2014, *Entre deseos y realidades: participación electoral indígena en Amazonas*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.
- VARGAS, Daniela y BATLLE, Margarita, 2019, “Después de la cuota, ¿qué? Mujeres y representación política en las elecciones al Congreso de Colom-

- bia en 2018”, en BARRERO, Fredy (ed.), *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- VILLAGRÁN, María Eugenia, 2014, “Judicialización de la democracia”, *Mundo Electoral*, vol. 20.
- VILLANUEVA, Rocío, 2009, “La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Igualdad para una democracia incluyente*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- WOLDENBERG, José, 2002, *La construcción de la democracia*, Ciudad de México, Plaza y Janes.
- YAZBEK, Silvana, 2013, “La observación local, nacional e internacional en Argentina”, *Abeledo Perrot Córdoba*, vol. 4.
- YEPES, Alberto, 2017, “El derecho electoral ¿un asunto administrativo?”, en RESTREPO, Manuel Alberto (ed.), *Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- ZAMORA, María Eugenia, 2008, “Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006”, en BARREIRO, Line y TORRES, Isabel (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*, San José, IIDH-CAPEL.
- ZOVATTO, Daniel (coord.), 2008, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ZOVATTO, Daniel, 2014, *El estado de la democracia en América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.
- ZOVATTO, Daniel, 2018, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Tirant lo Blanch.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coords.), 2008, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ciudad de México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO

REFORMAS Y RETOS DE LA GOBERNANZA ELECTORAL

José Alfredo PÉREZ DUHARTE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Institucionalidad electoral*. III. *La politización de los procedimientos electorales*. IV. *Otros cambios en la gobernanza electoral*. V. *Retos para la gobernanza electoral*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

En América Latina, la mayoría de los países han optado por el modelo o diseño de administración electoral permanente y especializada, conformada por organismos u órganos electorales independientes y autónomos, que han ido adquiriendo tanto mayor protagonismo como mayores funciones con el paso de los años de cara a la implementación de sus diferentes programas, proyectos y actividades. Es justamente a ese funcionamiento o rendimiento al que se refiere la denominada “gobernanza electoral” o “gobernanza de la administración electoral”. Ésta tiene que ver con la forma de gobierno, estructura, composición, procedimientos internos, niveles de eficacia, eficiencia, funciones, independencia y autonomía de los organismos electorales latinoamericanos (Pérez Duharte, 2016b).

Los organismos electorales han venido asumiendo cada vez con mayor frecuencia responsabilidades que no se vinculan necesariamente con la materia electoral propiamente dicha. Educan a la niñez y contribuyen en la formación ciudadana; promueven la firma y el respeto de los pactos éticos entre organizaciones políticas; organizan debates de candidaturas; implementan programas académicos; impulsan reformas importantes, entre las principales. En el ámbito jurisdiccional, su presencia ha sido cada vez más relevante y decisiva, aunque muchas veces también discutible y polémica.

Desde el punto de vista de los organismos electorales, se encuentra plenamente justificado este aumento de atribuciones, ya que dichas entidades

tienen como uno de sus objetivos fundamentales el fortalecimiento de la democracia y el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad; aunque en el marco de la coyuntura actual de muchos países latinoamericanos, con debilidades democráticas enormes, se hace necesaria que estas atribuciones se mantengan e inclusive se fortalezcan.

Esta mayor presencia institucional en la vida de los diferentes países no solamente ha generado comentarios positivos, sino también un fuerte rechazo por parte de ciertos sectores de la sociedad, sobre todo provenientes del ámbito político. En efecto, diversos actores (por ejemplo, representantes de los partidos políticos, algunos medios de comunicación, periodistas de opinión, cierto sector de la sociedad civil) consideran que los organismos electorales han adquirido demasiado protagonismo, no nada más al realizar actividades que, según ellos, no les competen, sino incluso, por ejemplo, aplicando normas de manera arbitraria. Hay quienes van más allá y sostienen que lo que se ha generado en los países latinoamericanos son “dictaduras electorales” (Pérez Duharte, 2016a). A propósito del avance en la actuación de la administración electoral latinoamericana, en este capítulo se describen y se analizan algunos cambios y nuevas consideraciones surgidas a nivel regional en los últimos años, que han terminado impactando en alguna de las dimensiones de la gobernanza electoral, así como algunos retos a futuro para este tipo de organizaciones.

II. INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

Si bien en los últimos años ha habido cambios de manera sostenida en la composición interna de los organismos electorales latinoamericanos en casi todos los países de la región, hay dos casos que destacan por la trascendencia e impacto que han tenido a nivel interno y externo, como son el mexicano y el chileno. México constituye un claro ejemplo de haber vivido un proceso de reforma político-electoral permanente desde hace varios lustros, sobre todo a partir de 2000, el cual ha incluido por supuesto también a la gobernanza electoral, que en ese país constituye un tema de vital importancia. Allí han ocurrido algunos cambios en la institucionalidad electoral, que tienen que ver con un nuevo diseño de la gobernanza electoral, caracterizado por la nacionalización del proceso. Entre las instituciones que más destacan está el Instituto Nacional Electoral (INE) y sus diferentes oficinas estatales, que desde la reforma constitucional de 2014 trajo además cambios en el funcionamiento de los institutos electorales locales (denominados organismos públicos locales electorales —en adelante, OPLE—). La institucionalidad electoral mexicana

también está conformada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), los OPLE, los tribunales electorales locales y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (antes FEPADE), así como sus correspondientes oficinas locales.

Los OPLE

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), existen algunos OPLE que se encargan de organizar las elecciones en las entidades federativas. Estas entidades tienen como funciones aquellas que tienen que ver con establecer derechos y prerrogativas de los candidatos y partidos políticos para la contienda electoral; la educación cívica; la preparación de la jornada electoral; la impresión de documentos y la producción de materiales electorales; los escrutinios y cómputos; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo; los resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; la observación electoral y los conteos rápidos, así como todas las no reservadas al INE.

Como aspectos relevantes en el funcionamiento de estos OPLE, se pueden mencionar los siguientes:

- Son responsables de la educación para la democracia.
- Implementan programas de capacitación, educación, asesoría, evaluación del desempeño y comunicación vinculados a temas de formación ciudadana, mejoramiento de la calidad de vida, representación y promoción de intereses generales, sectoriales y comunitarios, entre otras materias.
- Registran a los partidos políticos locales y cancelan su registro.
- Fiscalizan origen, monto y destino de los recursos erogados por las agrupaciones políticas locales y las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político local.
- Organizan debates entre las diversas organizaciones políticas que funcionan en la ciudad.
- Sus funcionarios obedecen a un mecanismo de profesionalización (generalizado para todas las instituciones electorales del país).

Chile es otro de los países donde hubo cambios relevantes a nivel regional. Allí existen dos instituciones que se responsabilizan por la materia electoral: el Tribunal Calificador de Elecciones para la parte jurisdiccional,

y el Servicio Electoral (Servel) para la administración, supervigilancia y fiscalización de las elecciones. Lo relevante aquí es que por reforma constitucional adoptada a través de la Ley 20568, del 20 de octubre de 2015, se le otorgó al Servel precisamente autonomía constitucional, confirmando el proyecto previamente aprobado con 103 votos por la Cámara de Diputados. Esta norma, sin duda, tuvo como objetivo fortalecer la independencia y la capacidad institucional de dicha institución, sobre todo cuando se trata de la entidad que fiscaliza el funcionamiento y financiamiento de los partidos políticos. En específico, se produjo un cambio en el capítulo sobre justicia electoral contenido en la Constitución Política chilena, que pasó a denominarse Servicio Electoral y Justicia Electoral, y cuyo desarrollo se plasma entre los artículos 94 y 97. Entre las consideraciones más importantes destacan:

- a) El Servel adquiere autonomía e independencia funcional con rango constitucional.
- b) El Servel es responsable de la fiscalización del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite, control y aportes del gasto electoral y de las normas sobre los partidos políticos.

Asimismo, en lo que respecta a la forma de designación de sus autoridades, desde 2012 la dirección superior del Servel está a cargo de un consejo directivo, integrado por cinco consejeros designados por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. Estos consejeros sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema por la mayoría de sus integrantes, a petición del presidente de la República o de un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados, por las causales de incapacidad o de notable abandono de deberes. Estas disposiciones adquieren también rango constitucional.

Estas medidas, junto a otras que consisten, por ejemplo, en mayores atribuciones para realizar campañas de información y difusión del proceso electoral (a consecuencia de la pandemia), a nuestro juicio, le otorgan al Servel una estabilidad y legitimidad fundamentales para el buen desempeño de sus funciones, lo que implica el fortalecimiento de sus mecanismos de gobernanza electoral. Estos cambios se suman no solamente el cambio de sistema electoral chileno, por el que pasaron del clásico sistema binominal a uno proporcional, sino también a las importantes modificaciones a su régimen electoral ocurridos en 2016, en lo que respecta a la Ley de Elecciones, la Ley de Partidos Políticos, y a todas las normas que regulan la propaganda electoral (cambios que terminaron impactando también en las funciones del Servel).

Otro caso que debemos mencionar es el de Colombia, en donde en diciembre de 2020 se aprobó un nuevo Código Electoral después de mucho tiempo, que incorpora temas novedosos y trascendentes, como la paridad de género en las listas de partidos. Aún se está a la espera de su aprobación definitiva a nivel constitucional para su entrada en vigor. Asimismo, si bien el artículo 265 de la Constitución colombiana señala que el Consejo Nacional Electoral goza de autonomía presupuestal y administrativa, esto no ocurría en la práctica debido a la “dependencia” en estos temas con respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Es a partir de 2019, a través de los decretos 2085-2019 y 2086-2019, cuando este proceso ha comenzado a implementarse.

III. LA POLITIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Si bien no es algo nuevo y suele ocurrir con frecuencia en muchos países latinoamericanos, es importante resaltar que la politización de los procedimientos electorales ha ido adquiriendo mayor fuerza en la línea del aumento del protagonismo que tienen los organismos electorales en la región. Es por eso que en esta sección pretendemos abrir (o continuar) el debate en torno a una tendencia cada vez mayor a nivel regional, que tiene que ver con la politización de la materia electoral, la cual, en un grado extremo, ha llevado a fuertes campañas de demolición o destrucción institucional en varios países (México, Bolivia y Perú, por ejemplo), llegando incluso a producirse ataques a nivel personal contra las autoridades de los organismos electorales.

La materia electoral está fundamentalmente conformada por una serie de procedimientos que hacen posible que ésta se pueda desarrollar. En buena cuenta, los organismos electorales son parte de un complejo andamiaje de lo que se conoce como las reglas de juego de la democracia de cada país. De hecho, es muy importante precisar que el aspecto administrativo y procedimental de los sistemas democráticos, que está representado principalmente por los organismos de la administración electoral, ha significado el sustento o la base sobre la cual se han ido construyendo los diversos procesos de democratización ocurridos en la región, y si estos asuntos procedimentales o minimalistas (organizar elecciones, por ejemplo) no son adecuadamente planificados, coordinados, implementados y superados, pasar a una segunda etapa (la del rendimiento institucional y el desarrollo de otros importantes aspectos dentro del funcionamiento del Estado) no traerá bue-

nos resultados, al no tener una base sólida (o una buena gobernanza electoral) sobre la cual ésta pueda desarrollarse (Pérez Duharte, 2014).¹

Así, en América Latina viene ocurriendo desde hace varios años un fenómeno al que algunos autores (Ganoza y Stiglich, 2015) han denominado “bandidocracia” en la política. Se trata de políticos o personas interesadas en lo político que buscan beneficiarse de diversos modos: gestión indebida de intereses, corrupción, puertas giratorias,² etcétera. Muchas veces su influencia es de tal magnitud que logran desestabilizar al sistema político de un país, lo que ocurre sobre todo cuando se trata del ámbito electoral.

El tema es el siguiente: si la base o piso mínimo de ese edificio imaginario que planteaba Sartori (como el ideal democrático en permanente construcción), que está constituido por los organismos electorales, se vuelve vulnerable o se desestabiliza, todo el sistema democrático puede colapsar, porque no tendrá dónde asentarse (Pérez Duharte, 2014). Un ejemplo de esto es el caso peruano, en donde ha habido dos claros intentos por desestabilizar a la administración electoral en los últimos cinco años, siempre en periodos electorales. El primero ocurrió en 2016, antes de las elecciones generales de ese año. El Congreso de la República aprobó una serie de normas, en especial la nefasta Ley 30414, que regulaba la inscripción de candidaturas y permitía la exclusión de éstas para cualquier cargo de elección popular.

Aplicando la normativa aprobada por el propio Congreso de la República, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) excluyó las candidaturas de dos postulantes a la Presidencia de la República con buenas opciones en ese momento: al primero, por defectos en sus procesos de democracia interna, y al segundo, por un tema de ofrecimiento de dádivas que estaban tipificadas como prohibidas. Ambas decisiones ocasionaron una gran inestabilidad en todo el proceso electoral y en la propia institucionalidad electoral, y el JNE y los miembros de su pleno jurisdiccional recibieron duras críticas por el ejercicio de su labor. No obstante, son claros los informes de las misiones de

¹ “Toda reflexión sobre la democracia nos lleva hoy a una doble constatación. Por un lado, el ideal democrático es apenas impugnado o discutido... Al mismo tiempo, sin embargo, son muy perceptibles las amenazas constantes —abiertas o encubiertas— que penden sobre los sistemas políticos de pretensión democrática. Es esta tensión entre la ambición democrática y la incertidumbre que la rodea lo que probablemente caracteriza en gran medida el presente o futuro de nuestros sistemas políticos. Es una tensión agudizada en tiempos de crisis profunda, cuando muchas sociedades se ven afectadas por el descrédito del modelo económico dominante, por la fragilidad de las instituciones sociales tradicionales y por el desprestigio más o menos intenso de su sistema político” (Vallès, 2016).

² Las puertas giratorias son una forma de corrupción que se produce en muchos países latinoamericanos. Consiste en el ingreso y salida del Estado y de las empresas privadas de personas que se desempeñan en determinado rubro o actividad, buscando favorecer intereses personales y/o grupales a través de políticas públicas, concesiones, contratos, *lobby*, entre otros.

observación electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Unión Europea, respectivamente, los cuales señalaron que si bien consideran una falta de gradualidad y proporcionalidad en las sanciones que dan lugar a una elevada incertidumbre, destacaron el respeto a la normatividad vigente y la transparencia y acceso a la información en el accionar por parte de los órganos de justicia electoral.³ La clase política aprobó unas reglas de juego que luego fueron utilizadas políticamente por esa misma clase política y por diversos actores para desestabilizar no sólo la elección, sino inclusive la propia institucionalidad.

El segundo caso viene ocurriendo de manera extrema en las recientes elecciones generales de 2021, en donde nuevamente hubo otro intento por desestabilizar algunos mecanismos de gobernanza electoral en el país (situación que continúa al momento en el que se termina de escribir este artículo). En esta oportunidad, en primer término, se trató también de situaciones procedimentales que tenían que ver con la inscripción de candidaturas, tanto a nivel de partidos políticos como de candidaturas individuales. Las decisiones jurisdiccionales ocasionaron fuertes ataques contra las autoridades electorales en esta materia, siempre en el marco de la tensión entre la eficacia jurídica dentro de la literalidad de la ley vigente *versus* el derecho a la participación política de las personas. No obstante, una vez más, la institucionalidad ha logrado subsistir hasta el momento, sustentando su actuación en la obligación convencional de los Estados de respetar y garantizar derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales, que obliga a todos los jueces y órganos judiciales a prevenir potenciales violaciones a derechos humanos, las cuales deben solucionarse a nivel interno teniendo en cuenta las interpretaciones de dichos instrumentos.

El informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para las Elecciones Generales Perú 2021 ha mostrado nuevamente su preocupación en torno a esta cuestión, dejando una vez más en claro que esta situación no puede continuar de la forma en la que se viene desarrollando. Urge entonces proponer y aprobar cambios en la normatividad vigente, la cual pone en riesgo uno de los princi-

³ En el Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA (2016: 7) se precisa: “En este sentido, se observa un uso político por los contendientes y simpatizantes de un mecanismo de denuncias que debiera ser excepcional —como cualquier privación del derecho a ser votado— lo cual genera debates que pueden desgastar la institucionalidad electoral e influir en la confianza pública sobre la vigencia del principio de imparcialidad. A esto contribuye también la falta de reglamentación de la disposición legal mencionada, en tanto genera conflictos de interpretación que pueden ser percibidos por los actores políticos y por la opinión pública en general, como márgenes de discrecionalidad de las autoridades electorales”. Véase también las Misiones de Observación Electoral Perú 2016 y Perú 2020.

pales mecanismos de gobernanza electoral que tiene un país: la calificación de elecciones. Tomando como base el caso peruano, pero pudiendo suceder en cualquier otro país de la región, en recientes decisiones a nivel jurisdiccional se exhorta al órgano legislativo a adecuar el marco normativo electoral sobre la exclusión de candidaturas al contenido y alcances de los derechos humanos protegidos e interpretados de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte, tienen como objetivo superar la polémica planteada desde 2016 respecto a la tensión entre la priorización de la literalidad de la norma para la calificación de inscripciones de partidos políticos y candidaturas (amparada constitucionalmente) y el principio de participación política de esos candidatos.

Se trata de un ejemplo de cómo decisiones políticas y/o intereses personales que se plasman en alguna norma, pueden terminar afectando los mecanismos de gobernanza electoral de manera negativa, lo cual constituye un reto importante para la administración electoral de los países latinoamericanos. Esto demuestra que los organismos electorales no son únicamente órganos técnicos, sino también políticos, por la trascendencia y relevancia que han adquirido en el funcionamiento de los sistemas políticos de la región.⁴

La politización de la vida de cualquier organismo electoral también está relacionada con la independencia, la cual puede ser entendida desde diversos puntos de vista y comprender aspectos diferentes, pero relevantes al mismo tiempo, como son los de imparcialidad, neutralidad, integridad, autonomía, garantías, entre otros. Aquí interesa particularmente la independencia política, que está referida a que en la organización, dirección, calificación y vigilancia de los procesos electorales debe desterrarse cualquier intervención del Ejecutivo y del Legislativo, tomando en cuenta las características políticas y de dependencia con respecto al partido en el gobierno que poseen estos poderes del Estado.

IV. OTROS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA ELECTORAL

1. *La confirmación del paradigma de la educación para la democracia*

Hace unos años, en diversas investigaciones planteamos los cuestionamientos que recibían los organismos de la administración electoral de los países latino-

⁴ Préstese atención, por ejemplo, al caso venezolano, donde la autonomía e independencia en el funcionamiento y las decisiones del órgano electoral son prácticamente inexistentes.

americanos en cuanto a la realización de funciones vinculadas a la educación para la democracia. En la actualidad, se puede afirmar que este paradigma ha continuado rompiéndose, ya que se puede apreciar que aquellos lugares en los que estas funciones se venían implementando por parte de los organismos electorales han continuado haciéndolo, y en muchos casos las mismas funciones se han visto fortalecidas, como en el caso del Perú, Costa Rica, México, Ecuador y República Dominicana, por nombrar algunos; sin embargo, en aquellos países con actividades más incipientes sobre estas cuestiones poco a poco se han incrementado y van ganando terreno, como en el caso de Uruguay, Argentina y Chile, en los que sus instancias de formación en democracia y capacitación van adquiriendo mayor relevancia.

Si bien todavía existen cuestionamientos del tipo “zapatero, a tus zapatos”, para hacer referencia a que estas instituciones deberían dedicarse a lo exclusivamente electoral, se trata de opiniones cada vez más aisladas, que muchas veces tienen como sustento intereses politizados, sobre todo en el marco de un proceso electoral en marcha.

2. *El voto electrónico ha perdido terreno*

Cada vez se encuentra más difundida la idea de las vulnerabilidades tecnológicas que significa/significaría la implementación del voto electrónico en nuestros países, aunque no de manera uniforme. En este sentido, resulta muy ejemplificador el documental denominado *Kill Chain: la ciberguerra en las elecciones norteamericanas* (2020), que muestra de manera clara e irrefutable el alto grado de fragilidad de los sistemas que se encargan del voto electrónico en las elecciones en Estados Unidos de los últimos años. Es impactante ver cómo en aquel país se organizan “hackathones” de dos o tres días en algún hotel, en donde decenas de personas de todas las edades se reúnen para “atacar” a los sistemas de votación, mostrando lo rápido que se puede ingresar a ellos.

Asimismo, a nivel específico de la gobernanza electoral, ha influido también de manera muy negativa el fallido intento de la implementación por primera vez del voto electrónico en las elecciones municipales en la República Dominicana de febrero de 2020; el proceso tuvo que ser suspendido y reprogramado por la Junta Central Electoral de aquel país ante problemas que ocasionaban que algunos partidos o candidatos no aparecieran en las boletas que se subían a las pantallas de las máquinas de votación.

Si bien todavía el tema es debatible y polémico, a nivel de los expertos también hay opiniones muy contundentes, como la de Alberto Precht, direc-

tor ejecutivo de la asociación Chile Transparente, quien hace poco señaló: “el voto electrónico no funciona, ni en Chile, ni en India, ni en ninguna parte del mundo... es un fracaso completo” (Precht, 2021). Salvo el caso mencionado de la República Dominicana, ningún país latinoamericano en estos últimos años ha implementado la votación electrónica a una escala importante.⁵ En contraposición, lo que se viene difundiendo es un intento por ofrecer resultados oficiales de manera más rápida y segura a través de sistemas de conteo automatizado, que se implementan en mayor o menor medida en casi todos los países de la región.

Para terminar este punto, es oportuno señalar que causa mucha expectativa la decisión adoptada por el Consejo General del INE, referida a la aprobación del voto electrónico por Internet para los mexicanos residentes en el extranjero para los procesos electorales locales de 2020-2021. Sin duda, sin bien esta población no llega a ser significativa en número, el resultado de esta experiencia marcará nuevamente otro hito en el camino por implementar este tipo de mecanismos en la región. Lo mismo ocurre con Paraguay, en donde se prevé implementar el voto electrónico en las elecciones internas de los partidos políticos que se realizarán en octubre de 2021, lo que servirá como proyecto piloto para las elecciones generales de 2023.

V. RETOS PARA LA GOBERNANZA ELECTORAL

Si bien por su esencia y naturaleza constituyen organismos técnicos y altamente especializados, las instituciones electorales tienen un importante componente político que no hay que perder de vista. En tal sentido, estas organizaciones deben estar un paso adelante en lo que respecta a las propuestas de cambios e iniciativas a nivel legislativo, para mejorar los diversos mecanismos de gobernanza electoral, articulando y haciendo notar al Poder Legislativo sobre los peligros que puede traer la aprobación de ciertas disposiciones. En caso contrario, deben tener diversos mecanismos comunicacionales de gestión de crisis para anticiparse y hacer frente a periodos de alta turbulencia, inestabilidad y polarización, como estrategia política para generar desconfianza de manera intencional.

⁵ Brasil constituye la excepción de siempre, por su historia de constantes fraudes ocurridos previamente; no obstante, en la actualidad viene ocurriendo un fenómeno de oposición para la utilización de este mecanismo, impulsado por el propio presidente del país, Jair Bolsonaro, motivo por el cual el tema generará debate y polémica. Como casos de implementación del voto electrónico, tenemos también a la provincia de Salta en Argentina; algunas iniciativas de urna electrónica en los estados mexicanos de Nuevo León, Jalisco, Hidalgo y Coahuila, y de voto por Internet en la Ciudad de México.

Debido a que es urgente proponer y aprobar cambios en la normatividad vigente, que muchas veces pone en riesgo alguno de los principales mecanismos de gobernanza electoral, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, como apoyo a la gestión institucional de dicha institución, pondrá muy pronto a disposición de la ciudadanía y la comunidad internacional el Observatorio de Legislación y Gobernanza Electoral en América Latina, como herramienta para obtener información a nivel comparado sobre los diversos procesos de reformas político-electorales que se produzcan en la región.

Resulta fundamental profundizar en estrategias para mejorar la confianza ciudadana, la construcción de ciudadanía y el apoyo a la democracia. Es imprescindible seguir trabajando sobre la generación de cultura democrática y confianza ciudadana desde el ámbito de la gobernanza electoral. Se debe continuar acortando la brecha entre autoridad y ciudadano, que permita no solamente tener una mayor empatía para con la nueva realidad que éstos afrontan, sino también establecer una importante conexión que pueda otorgar una mayor legitimidad institucional.

El buen nivel de profesionalización y actuación de las instituciones electorales debe tener también una buena cuota de lógica ciudadana, con mensajes mucho más “ciudadanizados” y procesos de difusión más intensos, que puedan ser entendidos a cabalidad por todas las personas. También se debe acelerar el proceso de transformación digital acorde con los tiempos que corren, en los que, sumado a los efectos de la pandemia, las sociedades y los ciudadanos han sufrido cambios notables a una velocidad increíble, ya no solamente por el protagonismo de las tecnologías y las redes sociales, sino también por el surgimiento de una ciudadanía mucho más joven, quienes, por supuesto, tienen otro tipo de intereses, exigencias y expectativas.

También se impone la realización de elecciones rápidas y seguras que contemple alternativas al voto electrónico, y que incluya innovaciones y simplificaciones importantes de procesos y procedimientos. Asimismo, es necesario establecer nuevas estrategias para prevenir y hacer frente a las *fake news* o a las *deep fakes*, que conllevan a una fuerte manipulación de la información, y que en algunos casos traen consigo fuertes ataques contra los organismos electorales que amenazan su propia existencia. Se podría formar una gran coalición de organismos electorales latinoamericanos para hacer frente a este problema de manera unida y contundente, con la finalidad de encontrar mecanismos para contrarrestar las narrativas más agresivas. Finalmente, se siguen observando casos de duplicidad de funciones en aquellos países en donde convive más de un organismo electoral. Esto debe llevar a un análisis

riguroso de la normativa interna, así como a repensar, revisar y reformular los procedimientos internos de cada institución. La no duplicación de funciones sigue siendo una tarea pendiente.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHILE, 2020, Constitución Política, en versión actualizada.
- COLOMBIA, 2019, Constitución Política, en versión actualizada.
- COLOMBIA, 2019, Decreto núm. 2086-2019.
- COLOMBIA, 2019, Decreto núm. 2085-2019.
- GAÑOZA, Carlos y STIGLICH, Andrea, 2015, *El Perú está calato*, Lima, Planeta.
- MÉXICO, 2017, *Constitución Política de la Ciudad de México. Compendio democrático de la Ciudad de México*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, t. I.
- MÉXICO, 2017, *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Compendio democrático de la Ciudad de México*, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, t. I.
- MÉXICO, 1917, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/legislación/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>.
- PÉREZ DUHARTE, José Alfredo, 2016a, “¿Alguien dijo dictaduras electorales? Retos y desafíos de la administración electoral”, *Política & Derecho Electoral*, Lima.
- PÉREZ DUHARTE, José Alfredo, 2016b, “Gobernanza electoral 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 Democrático, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/gobernanza-electoral/jose-alfredo-perez-duharte/>.
- PÉREZ DUHARTE, José Alfredo, 2014, *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.
- PERÚ, 2021, *Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones Generales 2021 en Perú*, Informe preliminar.
- PERÚ, 2020, *Misión de Observación Electoral de la Unión Europea para las Elecciones Congresales 2020 en Perú*, Informe final.
- PERÚ, 2016, *Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones Generales 2016 en Perú*, Informe final.

PRECHT, Alberto, 2021, “El caso chileno”, Seminario Internacional “Cómo hacer campañas electorales en tiempos de pandemia”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, 10 de febrero.

VALLÈS, Joseph M., 2016, *Reivindicación de la política democrática: entre la ambición y la incertidumbre*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones del Perú.

CAPÍTULO DÉCIMO SEXTO

REFORMAS SOBRE LA NULIDAD DE ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA

Arturo ESPINOSA SILIS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Desarrollo teórico: principios que rigen las nulidades electorales.* III. *Regulación de la posibilidad de nulidad en los países latinoamericanos.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias bibliográficas.* VI. *Anexo.*

I. INTRODUCCIÓN¹

La máxima expresión de la democracia electoral es el ejercicio del derecho al voto, que permite que la ciudadanía elija a sus gobernantes y representantes mediante elecciones periódicas y auténticas. El voto debe ser universal, secreto e igual, de manera que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado; así lo dispone el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto no es una cuestión menor, dado que el modo en que la gobernanza y la justicia electoral regule esta dimensión está relacionado con la democracia.

En América Latina, la mayoría de los sistemas electorales prevén causales de nulidades del voto y de una elección, esto a manera de sanción por el incumplimiento de los principios que rigen las elecciones y el derecho al voto. El objetivo de las nulidades electorales es asegurar la vigencia de los principios y valores democráticos, que exigen que sólo los votos válidamente emitidos por la ciudadanía sean susceptibles de generar a los órganos públicos representativos y, en consecuencia, se evite que la causa eficiente o factor

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. El autor agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

determinante de que éstos hubieran obtenido el triunfo derive de votos espurios o votaciones irregulares (Orozco Henríquez, 2006: 181).

Las nulidades electorales sancionan las malas prácticas que se dan durante una elección, y que pueden trascender al resultado de la votación o de la elección, pretendiendo depurar los votos emitidos de manera ilícita y valorar la validez de una elección frente a las irregularidades que afectan los principios y valores democráticos. Al revisar el marco legal aplicable en América Latina, se advierte que existen dos tipos de nulidades que se pueden hacer valer: 1) la nulidad de la votación recibida en una casilla o mesa receptora de votación, la cual únicamente afectará un número determinado de votos, y 2) la nulidad de una elección en su totalidad, que impacta en todos los votos emitidos.

De esta manera, el efecto que se pretende en un caso y el otro es distinto, pues si se busca anular únicamente la votación de una casilla o centro de votación, el efecto posible es un cambio de ganador en la elección; en caso de que se busque anular la elección en su totalidad, el efecto será que la elección se repita. En cualquier caso, la nulidad de un número determinado de votos o de la elección en su totalidad implica invalidar el ejercicio de un derecho ciudadano; por eso, las nulidades electorales son consideradas como la sanción más extrema que se pueda imponer ante las irregularidades que se puedan presentar ya sea durante el proceso electoral o el día de la jornada electoral.

En este capítulo se 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 el tema. Para ello comenzaré por exponer desde un punto de vista teórico los principios que rigen a las nulidades electorales desde la jurisprudencia mexicana, principalmente, para luego abordar la regulación de cada uno de los países de la región, considerando las reformas que se han llevado a cabo respecto de las nulidades electorales, y por último brindaré mis conclusiones sobre el estudio realizado.

II. DESARROLLO TEÓRICO: PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS NULIDADES ELECTORALES

La organización de una elección es un proceso complejo que conlleva la ejecución de diferentes etapas y actos a partir de los cuales se busca garantizar que la elección se ajuste a los principios rectores de la función electoral: que sean periódicas, auténticas, bajo condiciones de certeza y equidad, y que el voto sea universal, libre y secreto. La nulidad es la garantía de la legalidad electoral,

es la sanción a una violación a la misma; aunque no toda ilegalidad electoral produce la nulidad de los mismos actos en un proceso electoral, puede decirse que hay grados en la ilegalidad, en cuanto a sus efectos y consecuencia, por lo que los efectos de las diversas nulidades que pueden resultar de esas ilegalidades son distintos (Brewer-Carías, 1990). Incluso, Orozco Henríquez señala que es indispensable hacer la distinción entre la nulidad de un voto, la nulidad de la votación recibida en la mesa o casilla y la nulidad de una elección (Orozco Henríquez, 2019b: 255).

Para poder entender cuándo es posible anular un voto, la votación en una mesa o casilla o una elección en su totalidad, es necesario no sólo atender a las causales de nulidad establecidas en la ley, que en muchas ocasiones parten de supuestos que no son del todo claros o específicos, sino que también es necesario atender a la doctrina y a los criterios jurisprudenciales. En las siguientes líneas se parte del desarrollo teórico y jurisprudencial que han realizado Orozco Henríquez (2006 y 2019a), Favela Herrera (2012) y Silva Adaya (2012).

La nulidad debe ser declarada por la autoridad competente para ello, y se hace a través de una declaración de nulidad, que se origina a partir de una impugnación, aunque en algunos casos es posible que la autoridad de oficio haga la valoración sobre la nulidad, pues se alega que existe un interés de la colectividad en que las elecciones sean válidas y ausentes de irregularidades (Orozco Henríquez, 2019b: 260).

En tal sentido, para poder buscar la nulidad de una elección es necesario impugnarla; de lo contrario, los resultados se considerarán válidos y definitivos (Orozco Henríquez, 2019b: 261), pues dado que los actos llevados a cabo para organizar una elección son actos de autoridad, se presumen constitucional y legalmente válidos, a menos que se alegue y compruebe lo contrario. De ahí que para declarar la nulidad de una elección es necesario que ésta sea impugnada en tiempo y forma, pues de lo contrario se considerará que el resultado será válido, definitivo e inatacable (Silva Adaya, 2012).

En caso de que se llegue a impugnar solicitando la nulidad de la votación o de una elección, hay que considerar que éstas gozan de una presunción de validez, que se debe derrotar, pues los actos y resoluciones realizados por las autoridades electorales, así como aquellos llevados a cabo por quienes integran las mesas o casilla durante la jornada electoral, se presumen válidos constitucional y legalmente. En caso de estimar que alguno de ellos es ilegal por ser contrario al marco constitucional y legal, quien así lo señala tendrá la carga procesal de demostrarlo, a fin de destruir la presunción de validez con que cuentan las actuaciones (Favela Herrera, 2012: 61).

La presunción de validez de las elecciones como actos pública y válidamente celebrados es uno de los principios base de todo el sistema de nulidades en materia electoral, pues las irregularidades a partir de las cuales se pretende hacer valer la nulidad de la votación o de la elección, deben estar plenamente acreditadas, ser graves y determinantes; de lo contrario, prevalecerá la validez del voto o de la elección.

Anular un voto o una elección debe ser una medida extrema, de *ultima ratio*, pues en caso de duda debe estarse por la validez de la elección (Orozco Henríquez, 2019b: 261). Durante el proceso de organización de la elección, la mayoría de los sistemas electorales buscan depurar los actos de carácter irregular que se van presentando y, en muchos casos, repararlos. Para ello, la legislación cuenta con procedimientos de sanción que se siguen ante las autoridades electorales, y que en muchos casos se pueden iniciar de oficio o a petición de parte, de manera que los mismos procedimientos tengan efectos represivos y correctivos, o incluso preventivos. También se cuenta con los juicios o recursos que conforman el catálogo de medios de impugnación, y que deben ser resueltos en tiempo y forma por el órgano encargado de impartir justicia electoral (Silva Adaya, 2012).

Sólo las irregularidades que son trascendentes para el desarrollo del proceso electoral, así como para sus resultados, pueden ser susceptibles de ser anuladas a través de un acto de autoridad (Favela Herrera, 2012: 60). Se puede anular la votación recibida en una casilla o en una mesa receptora cuando se acredite que se cumplen los supuestos previstos en las causales establecidas en la legislación electoral (Orozco Henríquez, 2019b: 256 y 261). En muchos casos se exige que los vicios de procedimiento o irregularidades sean determinantes para el resultado de la votación o elección, lo que implica que de no haber ocurrido el resultado hubiera sido distinto (Orozco Henríquez, 2019b: 261).

La nulidad no debe extender sus efectos más allá del voto, de la votación o de la elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se afecte el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto. El ejercicio del voto no debe ser afectado por las irregularidades e imperfecciones menores cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, con frecuencia conformado por ciudadanos escogidos al azar, y que después de ser capacitados son seleccionados como funcionarios, a fin de integrar las mesas directivas de casilla, en especial cuando tales irregularidades o imperfecciones menores no son determinantes para el resultado de la votación o elección. Esto se traduce en el principio de la incomunicación de la validez de un acto a otro (Silva Adaya, 2012),

lo que implica que si un voto se anula, una casilla o mesa o una elección en particular, los demás votos, casillas o mesas o el resto de las elecciones no se pueden ver afectadas por esto.

El principio de incomunicación de las causas de nulidad se basa en la idea de que lo útil no puede ser viciado por lo inútil, ya que se busca evitar que cualquier infracción de la normatividad electoral dé lugar a la nulidad de la votación o elección, pues con esto se haría inviable el ejercicio del derecho al voto y daría lugar a la comisión de todo tipo de faltas a la ley, con la finalidad de impedir la participación efectiva de la ciudadanía en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. En todo momento se debe privilegiar la preservación de la elección, ya que ello implica respetar la expresión de la voluntad popular y el pleno respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues únicamente ante casos graves y determinantes de irregularidades se debe anular los efectos del ejercicio de un derecho.

Para poder solicitar una nulidad es importante que los hechos que le den origen se encuentren plenamente acreditados (Silva Adaya, 2012). Como señalé, la elección tiene una presunción de validez, que debe ser derrotada; por ello, es importante que las irregularidades que se hacen valer para acreditar la nulidad estén plenamente probadas; es decir, que las pruebas no den lugar a dudas de que ésta ocurrió. La manera para demostrar plenamente la existencia de irregularidades es a través de medios probatorios idóneos, los cuales se deben analizar en su conjunto, a efecto de acreditar la verdad de los hechos aducidos. No es necesario presentar una única prueba que acredite de manera fehaciente la nulidad, sino que se puede hacer a través de la exhibición de diversos medios de convicción, los cuales, al analizarse de manera conjunta, puedan evidenciar la existencia de la causal, de manera que el efecto necesario sea la nulidad.

Las nulidades electorales requieren que se acredite el carácter determinante de la irregularidad (Orozco Henríquez, 2019b: 261); es decir, que ésta cambió el resultado de la elección o afectó la voluntad del electorado, de tal forma que sin ella, el voto se hubiera emitido de manera distinta. Sin duda, es complejo acreditar que una irregularidad sea determinante, esto es, que de no haber ocurrido se hubiera dado un resultado diferente.

Según Silva Adaya, una forma de valorar la determinancia es en función del carácter cualitativo y cuantitativo del impacto que llegan a tener las irregularidades. El carácter cuantitativo implica la realización de operaciones aritméticas que necesariamente requieren que se acredite que existió algún tipo de error en el llenado de las actas o que se llevó a cabo una situación irregular, de manera que, a partir de estos ejercicios numéricos, se demuestre

que la irregularidad afectó una cantidad específica de votos y, con ello, el resultado. El carácter cualitativo valora la gravedad de la irregularidad y busca determinar si se han afectado o no de manera significativa uno o más de los principios constitucionales, tomando en cuenta las circunstancias en que se cometieron las irregularidades (Silva Adaya, 2012).

Por otro lado, las nulidades electorales se dan a partir de las causales que la ley establece, las cuales prevén conductas graves que afectan el derecho al voto o alguno de los principios de la función electoral (Silva Adaya, 2012). En algunas legislaciones se establece un catálogo limitativo de las causales bajo las cuales es posible anular una elección o la votación recibida en una mesa o casilla, y sólo será posible declarar una nulidad bajo esas causas; sin embargo, dado que no es posible establecer todos los supuestos de manera enunciativa, algunas legislaciones contemplan supuestos genéricos, que responden a las irregularidades diferentes a las tipificadas en las causales expresamente señaladas, siempre y cuando resulten graves y sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla, y otras otorgan cierto arbitrio al órgano encargado de la impartición de la justicia electoral para declarar una nulidad (Orozco Henríquez, 2019b: 261).

A fin de cuentas, cualquier nulidad —de un voto, de la votación recibida en una mesa o casilla o de una elección— únicamente puede ser decretada por causas o irregularidades graves, las cuales impliquen la vulneración de los principios rectores de la materia electoral y/o afecten el resultado de la elección de manera determinante y siempre que los hechos se encuentren plenamente acreditados, pues sólo de esta forma se derrota el principio de presunción de validez de los actos pública y válidamente celebrados.

En todo proceso electoral, los partidos políticos tienen una participación activa a lo largo del proceso electoral, pues no sólo son los encargados de postular a quienes aspiran a los distintos cargos de elección popular, sino que también conocen y participan en la organización electoral a través de las distintas formas que tienen de participar dentro y fuera de las autoridades electorales, así como a través de sus representantes o personeros el día de la elección, por lo que se convierten en corresponsables del desarrollo del proceso electoral y de sus resultados (Silva Adaya, 2012).

En prácticamente todas las legislaciones electorales, los partidos políticos cuentan con legitimación para promover juicios y recursos ante los órganos jurisdiccionales electorales, a fin de controvertir todos aquellos actos que consideren contrarios a la legislación electoral aplicable o que vulneren alguno de los principios rectores del proceso electoral. De esta manera, todos los actos y resoluciones son susceptibles de ser sujetos al control constitucional convencional y legal a través del catálogo de medios de impugnación previsto

en cada legislación electoral, por lo que los partidos son corresponsables del correcto desarrollo de los procesos electorales.

Todo esto hace que los partidos políticos, coaliciones, alianzas o sus candidatos no puedan invocar en su favor la nulidad de un voto, una casilla o mesa o de una elección por hechos que ellos mismos realizaron, pues de esta forma estarían generando la causal de nulidad (Favela Herrera, 2012: 67). Esto podría traducirse en un fraude a la ley, ya que sería viable generar un acto propio a fin de conseguir la anulabilidad cuando el resultado de la elección sería desfavorable.

Finalmente, aunque en las casillas o mesas receptoras de votación estén presentes representantes o personeros de los partidos políticos y que éstos también se encuentren al momento de contar los votos y que, incluso, en algunos casos firmen las actas o sabanas electorales o manifiesten su conformidad con ello, esto sólo le da una mayor presunción de validez a la elección en dicha casilla o mesa receptora de votación; sin embargo, no convalida los resultados en caso de que haya irregularidades, aunque no se hubieran formulado ningún tipo de protesta o identificado un incidente o irregularidad durante la jornada electoral. Esto es, la falta de oposición de los partidos políticos, coaliciones o candidatos a la irregularidad en el momento en que se presente ésta, de ninguna manera puede convalidar la irregularidad (Silva Adaya, 2012).

III. REGULACIÓN DE LA POSIBILIDAD DE NULIDAD EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

La justicia electoral implica el establecimiento de medios de impugnación a partir de los cuales se busque salvaguardar los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, conocer y, en su caso, sancionar las irregularidades que se cometan durante el proceso electoral, y resolver las controversias que se susciten a partir de los resultados electorales. El remedio jurídico que, por lo general, se busca al cuestionar los resultados electorales puede ser, por una parte, la modificación del resultado electoral, con el consecuente cambio de ganador, derivado de un recuento total o parcial de la votación, cuando así se prevé, o de la nulidad de la votación recibida en cierto número de mesas o casillas por haberse presentado irregularidades; pero, por otro lado, se busca la nulidad de la elección cuando se presentan irregularidades sustanciales que hayan afectado el resultado electoral (Orozco Henríquez, 2019b: 248); esto conlleva la realización de una nueva elección.

Diversos países de América Latina establecen marcos regulatorios respecto a la posibilidad de nulidad de las elecciones. De acuerdo con Allan Brewer-Carías, cuando se analiza comparativamente la legislación electoral de América Latina se advierten cuatro motivos esenciales de nulidad: *i)* nulidad de un solo voto; *ii)* nulidad de la votación en toda una mesa o casilla; *iii)* nulidad de una elección, y *iv)* nulidad general de un proceso electoral o de una elección (Brewer-Carías, 1990: 93).

A partir de ello, vemos que de los 18 países de América Latina estudiados (véase el cuadro del anexo) se advierte que, en el caso de la nulidad del voto, ésta se da cuando el voto se emite en forma diferente a la prevista legalmente para ser considerado válido (Orozco Henríquez, 2019b: 255).

Incluso, en todas las legislaciones se enuncian, con mayor o menor claridad, las distintas hipótesis que pueden presentarse para anular el voto, como pueden ser utilizar boletas electorales o papeletas no autorizadas por la autoridad competente; alterar, mutilar o tachar incorrectamente la boleta o papeleta; marcar más de una candidatura o partido político (en México se puede marcar más de una opción política si éstos se encuentran coaligados); agregar nombres a la boleta o papeleta que no estuvieran registrados, por mencionar algunos supuestos.

En la mayoría de los países, la validez del voto se califica directamente en la casilla o mesa receptora de la votación, y esto lo hacen los propios funcionarios de la casilla o integrantes de la mesa que son la autoridad en ese momento; sin embargo, cuando hay duda o no hay acuerdo sobre la validez del voto, éstos se pueden reservar para que sea la autoridad electoral la que califique si el voto es válido o no (Orozco Henríquez, 2019b: 256).

En el caso de la nulidad de la votación recibida en una casilla o mesa, es decir, cuando se busca anular todos los votos emitidos en esa casilla o mesa, es posible identificar que las causales se dan por irregularidades en la integración de la mesa o casilla, las cuales van desde una conformación por personas no autorizadas para ser miembros de mesa o funcionarios de casilla, o una integración incompleta, o incluso que la instalación de la mesa o casilla se haya realizado fuera de los tiempos previstos legalmente o por irregularidades en el desarrollo de la votación, irregularidades que van desde aceptar la votación de votantes no registrados o que no contaban con su documento de identificación hasta que se haya impedido el voto de personas que tenían derecho a sufragar, o incluso que haya errores en las boletas electorales o papeletas.

También es posible anular la votación recibida en una mesa o casilla cuando se acredita que se coartó la libertad o la secrecía del voto en esa mesa o casilla particularmente, ya sea por intimidación, violencia, coac-

ción o compra del voto, así como realización de propaganda de manera cercana al lugar, entre otros supuestos que se advierten.

Finalmente, es posible anular la votación recibida en una casilla o mesa cuando existan irregularidades en el escrutinio de los votos o en el llenado de las actas, ya sea que existan errores evidentes que impidan conocer el resultado real, que las actas se encuentren alteradas, o la realización del escrutinio en un lugar diferente del autorizado; también cuando no existan actas o éstas fueran destruidas o no se encuentran firmadas por los integrantes de la mesa o casilla. Otros supuestos previstos es cuando el paquete electoral se entrega fuera de los plazos legalmente establecidos para ello o cuando presenta alteraciones que advierten una violación a la cadena de custodia.

En el caso de las causales de nulidad de la elección, es posible distinguir tres tipos: como consecuencia de la nulidad de votación en un número determinado de mesas, por causas de incumplimiento de los requisitos de elegibilidad de la candidatura ganadora o cuando la elección no cumple con los principios básicos de una elección (Orozco Henríquez, 2019b: 262).

En caso de que se anule un número determinado de mesas de votación o casillas, en algunos casos en la mitad o más (Argentina, Brasil), en otros un tercio (Ecuador, Guatemala) y en otros un 20% (México, Paraguay), la elección en su totalidad se puede anular, pues se parte de la premisa de que la irregularidad se generalizó y afectó a un número importante de votos. La nulidad por incumplimiento a los requisitos de elegibilidad se da cuando la candidatura ganadora no cumple los supuestos establecidos en la Constitución o en la ley para ocupar el cargo.

Finalmente, una elección puede ser nula cuando en ésta ocurrieron irregularidades graves y generalizadas que afectaron la universalidad del voto, o la libertad o secrecía, e incluso que se haya vulnerado la equidad de la contienda o la certeza en los resultados. Algunos supuestos son:

- Cuando ocurran actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado (como en Panamá).
- Cuando se exceda el monto máximo de gastos para la campaña en más de un 5% y la diferencia entre el primero y segundo lugar sea menor al 5%, o se acredite que se compraron tiempos de radio y televisión con fines electorales o se utilicen recursos públicos en las campañas electorales (como en México).
- Cuando se realicen actos que vicien la elección y hayan influido en los resultados generales (como en Uruguay).
- Cuando se distorsione de manera generalizada los escrutinios a causa de error, dolo o violencia (como en Paraguay).

- Cuando se detecte error o fraude en el cómputo de los votos y esto influya en el resultado final (como en Honduras).
- Cuando se presente fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinio, y con ello se altere el resultado de la elección (como en Venezuela).
- Cuando se comprueben graves irregularidades que a juicio del órgano jurisdiccional competente modifiquen el resultado de la votación (como en Perú).

Varios de estos supuestos contemplan conceptos jurídicos indeterminados, como son “violaciones sustanciales”, “actos que hubieren viciado la elección”, “distorsión generalizada de los escrutinios” o “graves irregularidades”, lo cual da pie a un margen de discrecionalidad por parte de la autoridad electoral a efecto de decretar la nulidad o no (Brewer-Carías, 1990: 203 y 204).

Algunos elementos adicionales para considerar sobre las nulidades electorales, en la mayoría de los casos la previsión de causas de nulidad de una elección está estipulada legalmente; solamente en México y Uruguay se contemplan causales a nivel constitucional. El caso de Colombia llama la atención, pues la regulación respecto de las nulidades electorales se encuentra contemplada en una legislación que no es exclusiva de la materia electoral, ya que a éstas se les da un trato de nulidades administrativas.

La nulidad de un voto, de la votación en una mesa o casilla o de una elección sólo se pueden determinar por una autoridad electoral expresamente facultada para ello. Para decretar una nulidad debe mediar una solicitud o impugnación, aunque en Argentina, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana es posible que la autoridad de oficio determine la nulidad de la votación o la elección.

Otro tema para considerar es qué pasa cuando se anula la elección, si se anula un voto o la votación de una mesa o casilla, ésta se debe excluir, y es necesario recomponer el cómputo de los votos para conocer el nuevo resultado; aquí es donde se podría dar un cambio de ganador, aunque cabe señalar que hay países en donde se permite que la elección se repita, pero únicamente respecto de las mesas que fueron anuladas, es decir, de manera parcial (Argentina, Bolivia, Panamá, Venezuela), lo que da lugar a una elección parcial (Orozco Henríquez, 2019b: 259). En caso de que se anule la elección completa, siempre se prevé la organización de un proceso comicial extraordinario para reponer la elección anulada. Bolivia es un caso único, ya que la legislación electoral no permite que se anulen los procesos electorales, sino únicamente algunas actas de escrutinio y cómputo, y ordena que la vo-

tación se repita en estos casos. Pocas legislaciones prevén expresamente la posibilidad de anular una elección presidencial, como serían los casos de Chile o México.

En general, el desarrollo legal de las nulidades electorales es muy básico aún, pues en muchas legislaciones los plazos no son específicos; tampoco se indica con claridad los sujetos legitimados para solicitar una nulidad, así como las pruebas que es posible presentar para ello y las que no son admisibles, ni los plazos para que las autoridades resuelvan sobre las nulidades. Inclusive, hay legislaciones que mencionan la posibilidad de anular un voto, una mesa o una elección, pero no son claras en describir el procedimiento que se debe seguir o la vía a agotar para hacerlo.

Es claro que la justicia electoral en la región todavía se encuentra en consolidación, especialmente si la comparamos con otros aspectos de las elecciones que tienen un grado de avance mucho más amplio; probablemente, la justicia electoral es una de las materias que menos desarrollo legislativo tiene. Las legislaciones electorales en la región poco se han reformado tratándose de nulidades electorales. Las reformas más recientes en la materia son la mexicana (2014), que introdujo nuevos supuestos constitucionales de anulación de una elección, y la de Honduras (2019), donde se reformó todo el sistema electoral.

El escaso desarrollo de la justicia electoral y la regulación básica de las nulidades electorales en la región se evidencian en varias de las recomendaciones que han realizado las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, en 2018 la Misión señaló que se recomendaba desarrollar, de manera más detallada, las normas aplicables a los medios de impugnación establecidos en el Código Electoral, especialmente respecto de las nulidades, la precisión de los supuestos, los procedimientos, los plazos, los derechos de las partes y los efectos de las resoluciones (OEA, 2018: 13).

Similar recomendación fue emitida en 2017 para Nicaragua, al señalar que era imperativa una reforma a la ley que asegurara mecanismos que permitieran salvaguardar la defensa del voto y la exactitud de los resultados y garantizaran la validez del voto, particularmente cuando éstos fueran controvertidos por situaciones ocurridas con posterioridad a la emisión de las actas en las juntas receptoras de votos. Ello permitiría evitar la indefensión de los actores que legítimamente plantean cuestionamientos, en el marco de un debido proceso (OEA, 2017: 15).

Bolivia llama la atención, pues carece de una regulación en materia de nulidades. Incluso, la Misión de Observación Electoral de la OEA de la elección presidencial de 2020 recomendó que se considerara una reforma legal

que hiciera posible que todas las actividades y resoluciones del proceso, incluyendo el cómputo, estuvieran sujetas a control vía impugnaciones. En específico, sugirió considerar la posibilidad de que el órgano judicial pueda, en un caso extremo, y por violaciones que lo justifiquen, anular los comicios (OEA, 2020: 120).

La legislación electoral en la región prevé supuestos de nulidad de la votación y de la elección, aunque en la mayoría de los casos las hipótesis que se prevén no atienden a la realidad de las irregularidades que con frecuencia se observan en las elecciones, como pueden ser las malas prácticas que se dan a partir de las redes sociales o de la Internet, o el gasto excesivo de recursos en una contienda, o la intervención de entes ajenos a la contienda electoral, por mencionar algunos.

IV. CONCLUSIONES

La justicia electoral aún tiene un desarrollo incipiente en los países de América Latina. La regulación de los medios de impugnación electoral “adolece de vaguedad, es insuficiente e imprecisa... en algunos casos es compleja y farragosa” (Orozco Henríquez, 2019a: 1194), lo que deja ver que existen oportunidades para impulsar muchas reformas electorales en esta materia, orientadas a su fortalecimiento e institucionalización. La legislación de los 18 países estudiados evidencia que existen supuestos y causales que permiten anular un voto en lo individual, toda la votación que se recibió en una mesa receptora de votación o una casilla electoral, o incluso la elección en su totalidad. Los efectos para cada caso son diferentes, pues mientras en los primeros dos se busca únicamente anular un voto en particular o una mesa o casilla, lo que trae como consecuencia la recomposición del cómputo de votos, en el tercer caso es todo el ejercicio electivo el que se tiene que repetir, puesto que la elección en su totalidad se debe llevar a cabo nuevamente, ya que la nulidad se da por la presencia de irregularidades graves y determinantes.

Para determinar la nulidad de un voto, de una mesa, de una casilla o de una elección, es necesario que exista una solicitud o impugnación, aunque algunas legislaciones facultan a la autoridad electoral para hacerlo de oficio, es decir, declarar la nulidad a pesar de que no se hubiera pedido por ninguno de los sujetos legitimados para ello. En general, a las legislaciones de la región todavía les falta desarrollo en cuanto a las nulidades electorales, especialmente respecto de las reglas procesales sobre quién puede solicitar una nulidad, los plazos para hacerlas valer, las pruebas que son válidas para acreditar los supuestos de nulidad y los plazos de resolución, a efecto de determinar si la nulidad procede o no. También hay aún un amplio margen

de discrecionalidad para que la autoridad facultada decrete la nulidad, sobre todo a efecto de decidir si la irregularidad es determinante en el resultado de la elección o no, pues son pocas legislaciones las que establecen parámetros para ello.

Por tal motivo, existe un área de oportunidad importante en cuanto a las reformas electorales a efecto de regular estos supuestos, que son de carácter más bien procesal, pero que resultan sumamente importantes para dar certeza a cualquier elección; además, establecer parámetros de cuándo una irregularidad afecta la validez de una elección y cuándo no; acotar la discrecionalidad en la decisión de la autoridad electoral contribuye a la certeza y la equidad.

En América Latina, los supuestos de nulidad de una elección se actualizan con poca frecuencia, y muchos de ellos no atienden a circunstancias o hechos que en la actualidad se dan en las elecciones, malas prácticas que ponen en riesgo los principios que rigen las elecciones. Las causales de nulidad de las elecciones parecen haber quedado rezagadas en cuanto a las irregularidades que en la actualidad se ven en una elección. Por ello, es importante que las investigaciones futuras en temas relacionados con las nulidades electorales se encaminen a estudiar y analizar los casos más recientes de conflictos electorales, cuáles son las irregularidades y malas prácticas más comunes en las elecciones y, a partir de ello, hacer propuestas de reformas que permitan atajar mejor el fenómeno y actualizar los marcos regulatorios en los distintos países de la región.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA, Código Nacional Electoral, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19945-19442/actualizacion> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- BOLIVIA, Ley del Régimen Electoral, disponible en: <http://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-026> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- BRASIL, Código Eleitoral, Lei n. 4.737, disponible en: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- BREWER-CARÍAS, Allan R., 1990, “La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada”, en IIDH/CAPEL, *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual. Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- CHILE, Ley Núm. 18.700, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, disponible en: <https://www.servel.cl/votaciones-y-escrutinios/> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- COLOMBIA, Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, disponible en: <http://www.suin.gov.co/viewDocumento.asp?ruta=Leyes/1680117> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- COSTA RICA, Código Electoral, disponible en: <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- ECUADOR, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, disponible en: <http://www.tce.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/08/LEY-ORGANICA-ELECTORAL-1-DE-ORGANIZACIONES-POLITICAS-DE-LA-REPUBLICA-ECUADOR-CODIGO-DEMOCRACIA.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- EL SALVADOR, Código Electoral, disponible en: <https://www.tse.gob.sv/documentos/elecciones/2021/legislacion/Recopilacion-de-Leyes-Elecciones-2021.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- FAVELA HERRERA, Adriana M., 2012, *Teoría y práctica de las nulidades electorales*, Ciudad de México, Limusa.
- GUATEMALA, Ley Electoral y de Partidos Políticos, disponible en: https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/congreso/marco_legal/38e82-ley-electoral-y-de-partidos-politicos.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- HONDURAS, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, disponible en: https://www.cne.hn/documentos/Ley_Electoral_Ley_de_Financiamiento_2017.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2011, *Sistema de nulidades en materia electoral*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral.
- MÉXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- MÉXICO, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- NICARAGUA, Ley Electoral, disponible en: https://www.cse.gob.ni/sites/default/files/documentos/texto_de_ley_331_ley_electoral_con_reformas_incorporadas_2012.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2020, *Misión de Observación Electoral. Informe final*, disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=427&MissionId=508> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2018, *Misión de Observación Electoral. Informe final*, disponible en: http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP39766_SINFORMEELSALVADOR.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2017, *Misión de Observación Electoral. Informe final*, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-MOE-OEA-NicaraguaMunicipales-2017.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2019a, “El contencioso electoral/la calificación electoral”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2019b, *Justicia electoral comparada de América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/justicia-electoral-comparada-de-america-latina-2019/> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2006, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Ciudad de México, Porrúa.
- PANAMÁ, Código Electoral, disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/publicaciones/codigo-electoral/> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- PARAGUAY, Código Electoral Paraguayo, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- PERÚ, Ley Orgánica de Elecciones, disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/440998/Ley_Organica_de_Elecciones__Ley_N_26859.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- REPÚBLICA DOMINICANA, Ley Electoral de la República Dominicana, disponible en: <http://www.tse.gob.do/Docs/Normativas/LEY275-97LeyElectoral.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- SILVA ADAYA, Juan Carlos, 2012, *Sistema de nulidad electoral federal*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2005, *Formación del derecho electoral en México. Aportaciones institucionales*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- URUGUAY, Constitución de la República Oriental del Uruguay, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).

URUGUAY, Ley de Elecciones, disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8956790.htm#:~:text=%2D%20El%20sufragio%20se%20ejercer%C3%A1%20por,menos%2C%20antes%20de%20las%20elecciones> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).

VENEZUELA, Ley Orgánica de Procesos Electorales, disponible en: http://ww4.cne.gob.ve/onpc/web/documentos/Leyes/Ley_Organica_de_los_Procesos_Electorales.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).

VI. ANEXO

NULIDADES EN LAS LEGISLACIONES DE 18 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

| <i>País</i> | <i>Tipos de nulidades que se regulan</i> |
|-------------|--|
| Argentina | El Código Electoral Nacional prevé: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de un voto (artículo 101).• Nulidad de la elección de una mesa (artículos 114 y 115).• Nulidad de la elección en un distrito (artículo 117). |
| Bolivia | La Ley del Régimen Electoral prevé la nulidad únicamente de las actas de electorales (artículo 177) y prohíbe la nulidad de los procesos electorales (artículo 190). |
| Brasil | En el Código Eleitoral – Lei n. 4.737 se contempla: <ul style="list-style-type: none">• La nulidad del voto (artículo 165).• Nulidad de la elección (artículo 224). |
| Chile | La Ley Núm. 18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios establece: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad del voto (artículo 144).• Nulidad de la mesa (artículo 114).• Nulidad de elecciones y plebiscitos (artículo 105).• La nulidad de la elección presidencial (artículo 109).• La nulidad de la votación desde el extranjero (artículo 222). |
| Colombia | El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, dispone: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad del voto (artículo 275).• Nulidad del acto electoral (artículos 139 y 152).• Nulidad de la elección (artículo 275). |

| <i>País</i> | <i>Tipos de nulidades que se regulan</i> |
|-------------|--|
| Costa Rica | El Código Electoral establece: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de un voto (artículo 180).• Nulidad de la votación (artículo 246).• Nulidad de la elección (artículo 246). |
| Ecuador | La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador prevé: <ul style="list-style-type: none">• La nulidad de total o parcial de la elección (artículos 70 y 147).• Nulidad de la votación (artículo 143).• Nulidad del acta de escrutinio (artículo 144). |
| El Salvador | El Código Electoral dispone: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de los escrutinios definitivos (artículo 272).• Nulidad de la elección (artículo 273). |
| Guatemala | En la Ley Electoral y de Partidos Políticos se contemplan: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la elección (artículo 203 bis).• Nulidad de la votación recibida en mesa (artículo 234). |
| Honduras | La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas prevé: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la votación en mesa (artículo 201).• Nulidad de la elección (artículo 202). |
| México | En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la posibilidad de anular una elección (artículo 41). En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se enuncian: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la votación recibida en casilla (artículo 75).• Nulidad de la elección (diputados, artículo 76; senadores, artículo 77, y la presidencial, artículo 77 bis). En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se menciona: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de un voto (artículo 291). |
| Nicaragua | En la Ley Electoral, Ley Núm. 331, se prevén: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la votación recibida en las juntas receptoras de votos (artículo 162).• Nulidad total o parcial de la elección (artículo 168). |
| Panamá | El Código Electoral de Panamá establece: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de un voto (artículo 388).• Nulidad de una mesa (artículo 429).• Nulidad de la elección (artículo 416). |

| <i>País</i> | <i>Típos de nulidades que se regulan</i> |
|----------------------|--|
| Paraguay | El Código Electoral Paraguayo dispone: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la mesa (artículo 309).• Nulidad de la elección (artículo 307). |
| Perú | La Ley Orgánica de Elecciones prevé: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la votación emitida en el extranjero (artículo 247).• Nulidad de la mesa (artículo 363).• Nulidad parcial o total de la elección (artículos 364 y 365). |
| República Dominicana | La Ley Electoral de la República Dominicana contempla: <ul style="list-style-type: none">• Anular la votación (artículos 151 y 152).• Anular parcial o totalmente la elección (artículos 151 y 152). |
| Uruguay | En la Constitución de la República Oriental del Uruguay se dispone la nulidad parcial o total de las elecciones (artículo 327). En la Ley de Elecciones se prevé: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de elecciones (artículo 162). |
| Venezuela | En la Ley Orgánica de Procesos Electorales se contemplan: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad del voto (artículos 136 y 137).• Nulidad de la votación en mesa (artículos 170, 217 y 218).• Nulidad del acta de escrutinio (artículo 219).• Nulidad de una elección (artículos 170 y 215). |

FUENTE: elaboración propia con información de las legislaciones de cada país de #ObservatorioReformas (1977-2022).

CAPÍTULO DÉCIMO SÉPTIMO

NUEVAS FORMAS DE REFORMAS:
JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROCESOS
ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Dolores GANDULFO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Judicialización de procesos electorales: una aproximación conceptual*. III. *Formas de judicialización de los procesos electorales*. IV. *Análisis de caso I: Bolivia*. V. *Análisis de caso II: Ecuador*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

En los últimos años, en América Latina se evidencia el avance del Poder Judicial con un activo papel en la esfera política y en la vida de los partidos políticos. Los procesos electorales no son la excepción. Un buen número de elecciones se han visto atravesadas por procedimientos judiciales sobre las reglas electorales impulsados por motivos claramente políticos, que condicionan su normal desarrollo y debilitan la transparencia institucional, con lo cual —y más grave aún— se priva a los ciudadanos de una verdadera representación política. De esta forma, la división de poderes parece estar desdibujándose, y pone en peligro el orden republicano y las bases del sistema democrático.

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Una primera versión de este documento fue presentada para su discusión en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020. La autora agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

Un estudio del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (Cevalag) define al *lawfare* como “...el uso indebido de instrumentos jurídicos para fines de persecución política, destrucción de imagen pública e inhabilitación de un adversario político” (Vollenweider y Romano, 2017: 1), y destaca tres dinámicas para su aplicación: el *timing* político, la reorganización del aparato judicial y el doble rasero de la ley (haciendo referencia a la decisión de seguir de cerca algunos casos de corrupción por encima de otros). Asimismo, expresa que los medios de comunicación masiva y concentrados generalmente son un actor clave en los casos de *lawfare*.

En este capítulo se aborda la tendencia a la judicialización de los procesos electorales. En los últimos años se ha asistido a una serie de hechos en América Latina que han cobrado especial relevancia por las irregularidades que presentan. Se destaca especialmente, en su versión latinoamericana contemporánea, la utilización del *lawfare* para imposibilitar candidaturas presidenciales. En particular, se presta especial atención a aquellos casos en que el Poder Judicial imparte sentencias que inciden sobre los procesos electorales, decisiones judiciales que contrarían la Constitución y la promoción de procesos judiciales en busca de imposibilitar candidaturas. Estos casos no suelen ser hechos aislados. A la par, se desarrollan acciones articuladas entre políticos y agentes judiciales, que se respaldan en normativa y una supuesta legalidad, que si se observa con detenimiento, presenta serias irregularidades, y que tiende a la persecución de personas particulares, imposibilitando candidaturas, así como el intento de proscribir por completo movimientos políticos, adicionadas con manipulaciones y acciones que atentan contra la autonomía de los órganos electorales.

El presente trabajo aborda en profundidad situaciones de decisiones judiciales en Ecuador y Bolivia a partir del análisis de las herramientas jurídicas, así como de legislación y publicaciones de medios de comunicación de masas, para comprender las características que adopta el fenómeno de “judicialización de los procesos electorales” en América Latina. Para abordar esta pregunta, el presente trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, a partir de una revisión bibliográfica, se propone una definición propia de la judicialización de los procesos electorales. En segundo, con base en un análisis comparativo de casos en la región, se realiza una tipología de formas en que se da la judicialización de los procesos electorales. En un tercer y cuarto apartados se reconstruyen decisiones judiciales en Bolivia y Ecuador, y se concluye con unas reflexiones acerca de los desafíos que implica el uso del *lawfare* para las democracias de la región.

II. JUDICIALIZACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

El concepto polisémico de *lawfare* ilustra estos nuevos procesos: entendido como una distorsión en el uso de la justicia, da cuenta de la utilización de causas judiciales —y jueces— como herramienta de persecución política. Se trata de un oxímoron que remite a los términos “ley” (*law*) y “hacer la guerra” (*warfare*). Sin embargo, más que una distorsión, se califica como una aplicación discrecional —en los procesamientos o en las condenas— de la justicia: este carácter acredita el criterio de una persona o autoridad, y no la regla. Pruebas endebles de incierta procedencia, condenas exprés y prisiones preventivas —que quebrantan la presunción de inocencia— son sus elementos característicos.

El concepto de *lawfare* comienza a ser utilizado en el mundo anglosajón para abordar casos de uso de legislación —o falta de legislación— en reemplazo de tácticas militares en conflictos internacionales, ligado a las relaciones internacionales y al derecho internacional (Dunlap, 2008; Gloppen, 2018). Sin embargo, su uso se va ampliando para incluir un abanico mayor de prácticas, como conflictos medioambientales, empresariales o de disputas por propiedad privada (Casado y Sánchez, 2020). En este sentido, la práctica del *lawfare* viene a desplazar a las estrategias militares tradicionales, colocando al uso de la ley como medio principal en lo que se puede catalogar como “guerras híbridas” (Fisher, 2019), en las cuales los medios de comunicación toman un rol preponderante (Romano, 2019).

En América Latina, la práctica del *lawfare* se ha ido extendiendo en los últimos años a partir de acciones que se fundamentan en la lucha contra la corrupción (Casado y Sánchez, 2020; Romano, 2019). Varios trabajos han reconocido cómo el *lawfare* se adapta en los contextos políticos latinoamericanos, especialmente en contextos electorales, que buscan impedir la llegada de ciertas personalidades al poder. Zanin y Martins (2019), haciendo una analogía de las estrategias bélicas, reconocen tres dimensiones en que opera el *lawfare*: en la elección de tribunales o jueces que compartan la meta propuesta, en la elección de las “armas”, en este caso ley o leyes que se adecúen para alcanzar el objetivo, y en la creación de un entorno para utilizar las armas legales contra el enemigo elegido. En este último punto, el rol de los medios de comunicación hegemónicos es central. El efecto buscado suele ser más mediático que judicial. Los monopolios informativos teatralizan la escena política, evidenciando una fluida relación entre el Poder Judicial y la prensa. La discusión político-jurídica toma forma y se despliega en los sets de televisión más que en sus espacios concernientes. En este sentido, es posible recono-

cer que “en el *lawfare* el asesinato es moral, de imagen pública” (Casado y Sánchez, 2020: 4).

Romano (2019: 19) reconoce acciones llevadas a cabo por los gobiernos o actores políticos —denominado como *lawfare* “desde arriba”—, mediante las cuales se busca cambiar o crear normas para permanecer en el poder o imposibilitar candidaturas de opositores. El avance de estas prácticas viene de la mano del intento de diversos sectores sociales y políticos (normalmente ubicados en el margen de la derecha latinoamericana) para imponer medidas neoliberales (Romano, 2019; Romano y Díaz Parra, 2018). En este contexto, se comprende el uso de herramientas jurídicas como formas utilizadas por grupos conservadores para llegar o mantener el poder que no logran hacerlo mediante las urnas. En este aspecto de “doble rasero de la ley” (Vollenweider y Romano, 2017: 3), es decir, la elección del Poder Judicial del seguimiento a ciertos casos por sobre otros, se observa nuevamente el rol de los medios de comunicación en la construcción de consensos en la ciudadanía a favor o en contra de ciertos actores.

Hirschl (2013) aborda la judicialización de la política desde tres procesos que se encuentran interrelacionados entre sí.² Una de esas clases de judicialización es la dependencia de los tribunales y jueces para lo que él llama la “megapolítica”, y allí ubica a la judicialización de los procesos electorales. Sobre el control judicial de los procesos electorales, identifica diferentes subcategorías, entre ellas la revisión del proceso preelectoral en los países en donde se llevan a cabo elecciones —escrutinio de candidatos, registro de votantes, cuestiones de financiamiento de partidos y campañas electorales, rediseño de distritos electorales—, la aprobación e inhabilitación de partidos políticos y candidaturas, entre otros. Asimismo, los tribunales se han convertido en los máximos decisores en las disputas sobre resultados de las elecciones nacionales, estatales y provinciales (Hirschl, 2013: 4). El resultado de estas prácticas de judicialización es la juridificación de la política, un traslado de las competencias de las instituciones de representación política a instituciones judiciales (Hirschl, 2013: 19) y un vaciamiento de la democracia (Romano, 2019: 19).

En conclusión, en esta investigación se define al *lawfare* como la judicialización de los procesos electorales en cuanto uso indebido y combinado de instrumentos jurídicos, judiciales y de los medios de comunicación para fines

² En primer lugar, el autor reconoce el uso del concepto de “judicialización de la política” para referir a un proceso general de juridificación de la vida cotidiana. En segundo lugar, se refiere al uso de sentencias judiciales para definir políticas de gobierno. Por último, hace referencia al peso de los agentes judiciales a la hora de definir cuestiones que solían estar reservadas a la política.

de persecución política, menoscabo de la imagen pública e inhabilitación de un adversario político, con el objetivo de impedir la participación de candidatos/as y/o partidos políticos en las contiendas electorales. A partir de esta definición, se propone una tipología de las formas de judicialización de los procesos electorales, teniendo como referencia la experiencia de distintos hechos ocurridos en la región.

III. FORMAS DE JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Desde 2017 se ha asistido a diversos casos de judicialización de los procesos electorales en varios países de la región. Sin embargo, no todos los casos son iguales; muchos de ellos siguen en desarrollo, involucrando nuevos actores y nuevas prácticas. A partir de un análisis comparativo de diferentes casos, se identifican tres tipos de casos: *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.

1. *Sentencias que inciden sobre el proceso electoral*

En el primero de los casos, se refiere a sentencias que inciden sobre el proceso electoral, discriminando aquellas provenientes de la justicia con incumbencia en lo electoral, en las cuales realizaron modificaciones puntuales de la normativa electoral —como fue el caso de México en 2018— de las que surgen de cámaras sin fueros en lo electoral. En cuanto a la primera categoría, puede ejemplificarse con lo ocurrido con la candidatura del mexicano Jaime Rodríguez “El Bronco” en 2018. El aspirante fue autorizado a participar en las elecciones por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),³ a pesar de las irregularidades señaladas por el Instituto Nacional Electoral (INE)⁴ en el registro de su candidatura.⁵

³ Expediente SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018.

⁴ Acuerdo INE/CG269/2018.

⁵ Se puede leer más sobre este caso en “El Bronco, candidato por virtud de una sentencia” (Marván Laborde, 2020). En este trabajo, la autora explica que “En esta resolución una mayoría de cuatro magistrados le otorgó el registro como candidato independiente sin haber comprobado, y mucho menos demostrado, que el aspirante hubiese reunido el número de apoyos ciudadanos exigidos por la legislación para obtener el derecho a la candidatura. Esta

También se encuentran las sentencias resultantes de cámaras sin fuero en lo electoral, como fue en el caso de El Salvador, que a través de sentencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (la conocida sentencia 139-2013 de 2015) incidieron sobre el proceso electoral, aun cuando la Sala no tiene competencia en la materia. A través de esta sentencia, se ordenó la “Ciudadanización de los Órganos Electorales Temporales”, donde los integrantes de estos organismos, aun a propuesta de partidos políticos, no debieran tener filiación partidaria alguna.⁶

Respecto a la ciudadanización de los órganos electorales, pueden realizarse algunas aclaraciones. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia refiere a una ciudadanización del sistema electoral cuando la

...participación de los ciudadanos se vuelve más intensa, en la medida que se considera como un mecanismo de supervisión y control del desarrollo del proceso de elección de funcionarios con legitimación democrática directa. Estos derechos de participación generan un conjunto de condiciones positivas para que el ciudadano incida en la vida política (Sentencia 139-2013; consid. IV, pt. 3.A).

Martínez Assad (1999), cuando analiza la ciudadanización política en el entonces Instituto Federal Electoral de México, hacía referencia a dos tipos de esta ciudadanización: la que permite a los ciudadanos ser parte de los órganos electorales, sin necesidad de ser afiliados a los partidos políticos (el caso de El Salvador, aplicándolo a nuestro ejemplo), o aquella que va acompañada de la despartidización de los órganos electorales (por ejemplo, si no implicara la propuesta de los partidos políticos para la conformación de los órganos).

2. *Sentencias que contrarían la Constitución e influyen en el proceso electoral*

En segundo término, se encuentran las sentencias que contradicen lo establecido constitucionalmente, y que muestran la doble vara con la que se analiza la violación de la Constitución de acuerdo con quién detente el poder. Un ejemplo de ello fue la reforma de la Constitución en Honduras

ha sido una de las sentencias más comentadas y analizadas, y en su gran mayoría las opiniones sobre la misma han sido negativas” (Marván Laborde, 2020: 80).

⁶ Para un análisis jurídico de la Sentencia de Inconstitucionalidad 139-2013, véase el trabajo de Escobar Escalante, González Hernández y Henríque Peña (2019), y el realizado por Cruz Perla, González Domínguez y Montano Rodríguez (2018).

en 2018, en el que la Corte Suprema de Justicia (CSJ), a través del fallo RI-1343-14 de 2015, sentenció inaplicables los artículos de la Constitución en los que se prohíbe la reelección, arrogándose prerrogativas sobre el Congreso Nacional, único con potestad para reformar la Constitución.⁷ En esa oportunidad, el Tribunal Supremo Electoral resolvió por unanimidad acatar el fallo, lo que abrió el camino para la reelección del actual presidente, Juan Orlando Hernández.⁸

3. *Promoción de procesos judiciales en búsqueda de imposibilitar candidaturas*

Finalmente, se encuentran los procesos judiciales que imposibilitan candidaturas. Si bien los procesos de judicialización electoral no son nuevos, en los últimos años parecen haber tomado un renovado impulso en América Latina, mediante la utilización de causas judiciales como herramienta de persecución política y el quebrantamiento del principio de presunción de inocencia. Un ejemplo de esta categoría es el caso del expresidente brasileño Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2011). En 2018, según los sondeos, el ex-sindicalista asomaba como el candidato favorito para acceder a la presidencia (Avendaño, 2018). Sin embargo, se vio imposibilitado de participar como consecuencia de una sentencia dictada en julio de 2017 por el juez —luego ministro de Justicia—⁹ Sergio Moro, por corrupción pasiva y lavado de dinero. Posteriormente, aquélla fue confirmada por el Tribunal Regional Federal de la Cuarta Región en enero de 2018, que además aumentó la pena a doce años y un mes de prisión (Infobae, 2018).

Luego de que el Partido dos Trabalhadores (PT) lo registrara como candidato, seis de los siete jueces del Tribunal Superior Electoral (TSE) rechazaron su candidatura, amparándose en la Ley de Ficha Limpia (TSE Comunicação, 2018). En marzo de 2021, el juez Edson Fachin, del Supremo Tribunal Federal, determinó que el tribunal de Curitiba que había condenado al referente del PT no tenía competencia para hacerlo. Por ello, anuló las condenas por las causas de Lava Jato, y Lula recuperó sus derechos polí-

⁷ Sobre el caso de Honduras en las elecciones de 2018, véase Salomón (2018) y Mejía Rivera y Jerez Moreno (2018).

⁸ Este hecho adquiere mucha relevancia si se tiene presente que la justificación que determinados sectores dieron a lo que se ha considerado como un golpe de Estado contra Manuel Zelaya en 2009 se basó en la inconstitucionalidad de la consulta popular no vinculante para convocar a una asamblea nacional constituyente.

⁹ Cuando Jair Bolsonaro asumió como presidente de Brasil, eligió a Sergio Moro como ministro de Justicia (Agencia EFE, 2019).

ticos (*BBC News Mundo*, 2021). Posteriormente, aquello fue confirmado por el Tribunal, con ocho votos a favor y tres en contra (*DW*, 2021). Asimismo, en los últimos años se ha observado que los casos de judicialización se han ido complejizando, y los ataques hacia sectores políticos mediante las herramientas judiciales toman cada vez más fuerza. Tales son los casos de Bolivia y Ecuador, en los cuales se fueron combinando las diferentes prácticas que se identificaron en este apartado.

IV. ANÁLISIS DE CASO I: BOLIVIA

En 2019, el entonces presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales, había ganado las elecciones para renovar su cargo obteniendo el 47.08% de los votos, seguido por el 36.51% de Carlos Mesa (*CNN Español*, 2019).¹⁰ Luego de acusaciones de fraude, movilizaciones y presiones por parte de las fuerzas armadas, el mandatario se vio obligado a renunciar a su cargo (*El País*, 2019a y 2019b; *BBC News Mundo*, 2019). Posteriormente, Jeanine Áñez asumió la Presidencia interina, con la promesa de convocar a elecciones en el plazo de tres meses.¹¹

¹⁰ De acuerdo con la Constitución Política del Estado, para acceder a la Presidencia y a la vicepresidencia se deben reunir el 50% más uno de los votos válidos u obtener un mínimo del 40% de los votos válidos, con una diferencia de al menos 10% en relación con la segunda candidatura (artículo 166).

¹¹ Sobre los acontecimientos de Bolivia a finales de 2019, cabe señalar, al menos, dos grandes debates: si la salida de Morales fue consecuencia de un golpe de Estado o no, y si la posterior asunción de Áñez como presidenta interina se dio mediante procedimientos constitucionales o se autoproclamó. Respecto a la primera cuestión, quienes argumentan contra la existencia de un golpe de Estado tienden a remarcar que lo que ocurrió fue una “sucesión de atentados y violaciones contra el orden constitucional que ha desembocado en una crisis político-constitucional” (Alvarado Andrade, 2020) o la “restauración del orden constitucional previamente violado” (Barrios Suvelza, 2019). En cuanto a los argumentos de quienes lo interpretan como golpe, destaca la participación necesaria por parte de las fuerzas armadas, violando lo establecido constitucionalmente respecto a su no accionar político (artículo 245, CPE). Como señalan Levitsky y Murillo (2019), Morales, al convocar nuevas elecciones, había ofrecido una salida viable a la crisis institucional, que se había generado, aun previa a la intervención de las fuerzas armadas, y explicitaban que “para efectos prácticos, la caída de Morales sucedió porque fue víctima de un golpe de Estado”. Esto marca una diferencia respecto de las renunciaciones anticipadas de presidentes en contextos de intensas manifestaciones, como Sánchez de Lozada o Mesa (Natanson, 2019).

En cuanto al debate sobre la asunción de Áñez, quienes sostienen que se trató de un proceso legal remarcan que accedió al cargo luego de que los diferentes líderes a quienes le correspondía el cargo según el mecanismo de sucesión (artículo 169, CPE) renunciaran (Alvarado Andrade, 2020). Sin embargo, no puede dejar de soslayarse que Áñez fue proclamada presidenta en una sesión que no contaba con quórum reglamentario en ninguna de las dos

A partir de allí, comenzó una persecución política y judicial a autoridades del gobierno de Evo Morales; tal es el caso de siete exautoridades que fueron asiladas en la embajada de los Estados Unidos Mexicanos en La Paz, sin otorgarles la posibilidad de salvoconductos para poder trasladarse a México, violando tratados de derecho internacional. La Convención Americana de Derechos Humanos (1969) establece en su artículo 22.7 el derecho de toda persona de "...buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales".

Entre muchas detenciones realizadas en un breve lapso, el 31 de enero de 2020 detuvieron también a la exjefa del Gabinete del Gobierno de Evo Morales, Patricia Hermosa, por "sedición y terrorismo" (*La Razón*, 2020). Múltiples exfuncionarios denunciaron la ilegal detención sin orden previa y la violación a los derechos humanos, y remarcaron que era ella la responsable de realizar los trámites de postulación del expresidente como legislador en las elecciones entrantes (*Correo del Sur*, 2020).

El 3 de mayo de 2020 estaban previstas las elecciones presidenciales y legislativas; sin embargo, fueron suspendidas en marzo por el Tribunal Supremo Electoral debido a la cuarentena total decretada por el gobierno ante la pandemia por COVID-19. Luego de varios meses de indefinición, se resolvió posponer los comicios para el 6 de septiembre. Según el pronunciamiento del Tribunal Supremo Electoral del 2 de junio, esta resolución fue posible gracias al diálogo entre las fuerzas políticas, que además contó con el apoyo de otros actores, como la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Iglesia. En aquel documento se aseguró que con la postergación de los comicios se buscaba garantizar la atención simultánea de los derechos vinculados con la protección de la salud y los de participación política.

En julio, el Comité Científico Nacional COVID-19, asesor del Ministerio de Salud de Bolivia, envió una carta al presidente del Tribunal Supremo Electoral, en la que desaconsejaba llevar a cabo las elecciones en septiembre, debido al incremento de contagios del virus. Paralelamente, algunos partidos políticos comenzaron a manifestarse en el mismo sentido, con el justificativo de no poder realizar las elecciones de manera eficaz para asegurar el derecho a la salud.

El 23 de julio, el Tribunal Supremo Electoral dispuso un nuevo cambio de fecha de las elecciones para el 18 de octubre, con eventual segunda vuel-

cámaras legislativas (Lesgart, 2019), y que además quienes le precedían en la línea sucesoria habían sido víctimas de presiones y persecuciones, amenazas de muerte, tomas de rehenes y ataques a sus viviendas, como remarca Mayorga (*El País*, 2019a).

ta para el 29 de noviembre y la posesión de las autoridades en diciembre. En dicho pronunciamiento, el Tribunal Supremo Electoral indicaba que

...hay que respetar el mandato constitucional que fijó los parámetros de esta excepcional transición política y constitucional que vive Bolivia, que señala que las nuevas autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo deben asumir sus cargos en 2020. Se trata además de una exigencia democrática básica: los Estados necesitan contar con autoridades legítimas, con un mandato ciudadano que sólo emerge de las urnas (TSE, 2020).¹²

Paralelamente a la cronología respecto a la definición de la nueva fecha electoral, se observaron múltiples intentos de impedir la participación del MAS-IPSP en dichos comicios.

En los últimos meses de 2019, un colectivo denominado “Generación 21” presentó una demanda ante el Tribunal Supremo Electoral con el fin de que se cancele la personería jurídica del MAS-IPSP por “instruir” a la comisión del fraude electoral en las elecciones de 2018 (Télam, 2019). Este Tribunal, el 30 de diciembre del mismo año en pleno y por unanimidad, resolvió desestimar las demandas, por no encuadrar en las causales previstas en la Ley de Organizaciones Políticas (TSE, 2019).

El 21 de febrero de 2020 era el plazo máximo para que el Tribunal Supremo Electoral se pronunciara sobre las candidaturas presentadas para las elecciones. Días antes, decidió inhabilitar la candidatura del expresidente Evo Morales a senador por Cochabamba, con el justificativo de no cumplir con el requisito de la residencia permanente, entendiendo este último como la suma de tres factores: el domicilio o residencia habitual registrado y declarado por el ciudadano en el padrón electoral, el lugar donde el candidato desarrolla su “proyecto de vida”, y la residencia efectiva en ese distrito (*CNN Español*, 2020). En esa oportunidad, rechazó la inhabilitación planteada contra el candidato Luis Arce. En septiembre, la Sala Constitucional del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz rechazó un recurso de amparo interpuesto por Evo Morales y confirmó su inhabilitación por no contar con dos años de permanencia en el país previo a las elecciones, aun ante la defensa planteada respecto a que no estaban dadas las garantías constitucionales para que el expresidente se encontrara en el país luego de lo acontecido en octubre de 2018 (Infobae, 2020).

El 14 de julio, la alianza “Creemos” oficializó una demanda ante el Tribunal Supremo Electoral para inhabilitar la candidatura a presidente de Luis

¹² Se puede leer el pronunciamiento completo en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/Pronunciamiento_TSE_23_07_2020.pdf.

Arce, del MAS-IPSP, en las elecciones, por haber supuestamente difundido una encuesta de opinión, lo que significa una transgresión al artículo 136 de la Ley de Régimen Electoral, donde se dispone que “las organizaciones políticas que difundan resultados de estudios de opinión en materia electoral, serán sancionadas por el Órgano Electoral Plurinacional con la cancelación inmediata de su personalidad jurídica”. A esta demanda se le sumaron, con comunicaciones separadas, otras fuerzas conservadoras, incluido el frente “Juntos” de la presidenta *de facto*, Jeanine Áñez Chávez.

Las denuncias aducían que el candidato a presidente por el MAS-IPSP, Luis Arce, difundió en una entrevista radial algunos resultados de una encuesta de opinión, fuera del plazo habilitado por la normativa. Frente a estas acusaciones, el MAS denunció que distintas fuerzas políticas estaban gestando una campaña para presionar al Tribunal Supremo Electoral en un nuevo intento de proscribir al partido y a sus candidatos. Se argumentaba que Arce no difundió ningún estudio de opinión, sino que contestó a preguntas generales que le hacían en la entrevista. En este sentido, hacían referencia a casos de varios candidatos que efectivamente habían difundido encuestas, y que no habían sido denunciados.

El pedido de inhabilitación fue rechazado días antes de la elección, y en un contexto de la tensión creciente entre las fuerzas y los actores políticos, se realizaron elecciones el 18 de octubre de 2020; el Movimiento al Socialismo obtuvo una victoria contundente en primera vuelta que allanó el camino para que todas las fuerzas políticas que competían en la elección reconocieran rápidamente los resultados.

A la hora de analizar los hechos narrados desde la óptica de las categorías propuestas en la judicialización de los procesos electorales, se observa la promoción de procesos judiciales en busca de imposibilitar candidaturas de manera reiterada; por ejemplo, a través de los pedidos de la cancelación de la personería jurídica del MAS-IPSP en un primer momento, y con posterioridad, los pedidos de inhabilitación del candidato a presidente, Luis Arce, a tres meses de llevarse a cabo los comicios, que si bien se rechazó, se hizo días antes de la elección, y generó que distintas fuerzas políticas opositoras a la demandada hagan eco del tema, apoyando la demanda en diversos medios de comunicación.

Asimismo, se observa en el caso de la candidatura de Evo Morales para senador por Cochabamba, que se ratifica bajo el argumento de no contar con dos años de permanencia en el país previo a las elecciones, sin tener en cuenta el principal punto de la defensa respecto a que no estaban dadas las garantías constitucionales para que se encontrara en el país. Este proceso destaca la importancia de contar con órganos electorales imparciales y con

autoridad firme. El papel desempeñado por el Tribunal Supremo Electoral fue clave para que la fecha fijada para la elección del 18 de octubre se mantuviera firme, a pesar de las presiones ejercidas para que sucediera lo contrario.

V. ANÁLISIS DE CASO II: ECUADOR

Para comprender el caso ecuatoriano es necesario remontarse a las elecciones generales de 2017, donde resultó electo Lenin Moreno, exvicepresidente de Rafael Correa durante su primer mandato y miembro de Alianza País. Secundado en la fórmula por Jorge Glas, también exvicepresidente de Rafael Correa, nadie ponía en duda la continuación del llamado “Socialismo del Siglo XXI”.

El primer acontecimiento que comenzó a resquebrajarlo fue el caso Odebrecht, donde Glas apareció involucrado. Frente a ello, el presidente Moreno lo privó de sus funciones mediante el decreto 100 del 3 de agosto de 2017, prerrogativa contemplada en la Constitución, y a finales de ese mismo mes, la Asamblea Nacional votó de forma unánime autorizar el juicio penal en su contra relacionado con el caso Odebrecht (GK, 2017). El cerco siguió cerrándose sobre Glas, quien terminó siendo acusado de corrupción y condenado a seis años de prisión. En este caso, el proceso judicial tampoco ha estado exento de irregularidades: los abogados de Glas han discutido la decisión manifestando que se ha utilizado para la sentencia un código penal derogado, lo que llevó a que no se pudiera pedir la suspensión condicional de la pena, y que no pudiera seguir ocupando su cargo de vicepresidente (*El Comercio*, 2019). Aun así, la sentencia fue confirmada en 2019.

En octubre de 2018, Glas pasó de estar en una cárcel de seguridad mínima por su estatus, a una cárcel de máxima seguridad de Latacunga, en la que por las condiciones carcelarias en las que se encontraba, y las amenazas recibidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares el 31 de diciembre de 2019 instando al Estado a adoptar las medidas necesarias a fin de proteger sus derechos a la vida e integridad personal, al concluir que “...se encuentra suficientemente establecida la existencia de una situación de grave riesgo, en relación con los derechos a la vida e integridad personal del señor Jorge David Glas (Jorge David Glas Espinel respecto de Ecuador, 2019, p. 10)” (Casado y Sánchez, 2020: 12).

Además, luego de su desafiliación del partido Alianza País, Correa tuvo varios intentos de inscribir una nueva fuerza política —inicialmente Revolución Ciudadana—, rechazados por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Así, en las elecciones seccionales de 2019 los candidatos aliados del expre-

sidente Correa se postularon en alianza con el partido Fuerza Compromiso Social, obteniendo 14 victorias electorales, entre ellas la provincia de Manabí (histórico bastión correísta) y la prefectura de Pichincha. De tal modo, la Revolución Ciudadana alcanzó dos de las tres más importantes prefecturas (gobernaciones) del país.

A poco más de un año para las elecciones presidenciales, el gobierno del presidente Lenin Moreno se debilitaba cada vez más. De acuerdo con una encuesta desarrollada por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, su gestión era desaprobada por casi el 84% de la población ecuatoriana (Celag, 2020). A principios de julio de 2020 renunció el vicepresidente Otto Sonnenholzner, tercer vicepresidente que dejaba ese cargo desde que asumió Moreno en 2017; la Asamblea Legislativa designaba así a María Alejandra Muñoz como nueva vicepresidenta, con el voto de 75 asambleístas. María Alejandra Vicuña, antecesora de Sonnenholzner, renunció en diciembre de 2018 tras algunos escándalos de corrupción.

A fines de septiembre de 2020, desde la alianza “Unión por la Esperanza” se anunció el binomio presidencial que tendría a Andrés Arauz como candidato a presidente y a Rafael Correa como candidato a vicepresidente. Este hecho chocaba con la reforma al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas,¹³ que algunos meses antes había aprobado el CNE. De su articulado se desprendía directamente la imposibilidad de Correa para presentarse como candidato a vicepresidente, debido a que se disponía que la proclamación y aceptación de las candidaturas, luego de las primarias, debía ser de manera expresa, indelegable y personalísima. Correa, exiliado en Bélgica, tiene aún hoy al menos 30 causas judiciales abiertas y una ratificación de condena por el Tribunal de la Corte Nacional en la causa Sobornos 2012-2016 (Anadolu Agency, 2020).

Ante la normativa aprobada por el CNE, el movimiento correísta presentó un recurso ante el Tribunal Contencioso Electoral, mediante el cual impugnaba las reformas del Reglamento por ir en contra del Código de la Democracia. Es importante destacar que la ratificación de la condena por la causa Sobornos 2012-2016 llegaba en septiembre de 2020, lo que confirmaba finalmente la inhabilitación para participar en las elecciones (Anadolu Agency, 2020), motivando que cualquier recurso presentado igual devendría en abstracto.

¹³ La reforma al Reglamento fue aprobada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral el 6 de julio de 2020 a través de la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, mediante la cual en su artículo 16 incorporaba la disposición transitoria segunda *in fine*, que expresa “No obstante, la proclamación y aceptación de precandidaturas de postulación popular es expresa, indelegable y personalísima, y se realizará en unidad de acto en el plazo de 10 días de efectuada la elección, ante los delegados del Consejo Nacional Electoral...”.

En este contexto político es donde tienen lugar las intromisiones a las decisiones del CNE, órgano que —según la Constitución de 2008— tiene competencia privativa sobre la función electoral.¹⁴ El 22 de junio de 2020, la Contraloría General¹⁵ dirigió un oficio a tres de los cinco vocales del CNE, informándoles que podían ser destituidos por no haber eliminado del registro electoral a cuatro partidos políticos con supuestas irregularidades, entre los que se encuentra Fuerza Compromiso Social, partido al que pertenecen Rafael Correa y la militancia de la Revolución Ciudadana (*Nodal*, 2020).¹⁶ El 19 de julio, el pleno del CNE ratificó la suspensión de los movimientos políticos Fuerza Compromiso Social (Correa), Libertad Pueblo, Podemos y Justicia Social.

El 3 de agosto del mismo año, el Tribunal Contencioso Electoral intervino y dejó sin efecto las medidas cautelares impuestas sobre estos movimientos políticos, lo cual los habilitaba nuevamente para la contienda electoral, a raíz de una medida interpuesta por el director de Justicia Social. El fallo del juez Muñoz impugnaba así la resolución del CNE, al señalar que ésta era ilegal y carecía de fundamentos. El 11 de agosto, el CNE, en reunión extraordinaria del pleno, votó a favor de otorgarle nuevamente otro plazo de 30 días a los movimientos políticos alcanzados por la sentencia del Tribunal Contencioso Electoral, para que realizaran los descargos correspondientes.

Con el nuevo plazo, automáticamente dejaba sin posibilidades de competir electoralmente a las fuerzas políticas suspendidas, dado que era condición ineludible que todas las organizaciones políticas participaran de elecciones primarias hacia el interior de las mismas. De ese modo, siendo el plazo por cronograma desde el 9 al 23 de agosto, y al estar los movimientos políticos en periodo de revisión de su condición de inscripción, se encontraban imposibilitados de participar.

Volviendo a la situación de Unión por la Esperanza y Rafael Correa, luego de no haber aceptado la inscripción de la candidatura del expresidente, y aceptada la fórmula Andrés Arauz-Carlos Rabascall, en diciembre de

¹⁴ El artículo 217 de la Constitución del Ecuador establece que “La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia”.

¹⁵ El artículo 211 de la Constitución del Ecuador señala que la Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

¹⁶ Dicha decisión se puede ver a través del comunicado de prensa de la Contraloría: “Ecuador: Contraloría destituye y multa a la presidenta del Consejo Nacional Electoral” (*Nodal*, 2020).

2020 fueron oficializadas 16 candidaturas a la Presidencia de la República. El CNE consideró que no cabía la inscripción del binomio del movimiento Justicia Social, que tenía como candidato a Álvaro Noboa, por no reemplazar dentro de los tiempos legales al candidato de las primarias, tras renunciar a su postulación.

El 6 de enero de 2021, a un mes de los comicios, el juez del Tribunal Contencioso Electoral, Ángel Torres —mediante la sentencia en la causa 153-2020-TCE—, destituyó en sentencia de primera instancia a cuatro consejeros del CNE y los sancionó con una multa y la pérdida de los derechos políticos por el término de cuatro años, alegando el incumplimiento de dos sentencias del Tribunal sobre la inscripción de esta candidatura del movimiento Justicia Social. El CNE había resuelto que los plazos precluyeron para realizar el proceso de democracia interna, inscripción y calificación de nuevos candidatos. Ante esta resolución, el CNE solicitó aclaración y ampliación de la sentencia de primera instancia.

El 20 de enero, el Pleno del CNE otorgó al movimiento Justicia Social un día de plazo para la inscripción de candidatos para el Parlamento Andino. El movimiento ingresó un pedido de corrección para que se alargara el plazo con el fin de inscribir candidatos en esa categoría, desestimando el CNE este pedido. Asimismo, con la proclamación de los resultados oficiales de la primera vuelta por parte del CNE, el contralor general del Estado, Pablo Celi, informó al órgano electoral la solicitud para realizar una auditoría al sistema informático utilizado en los comicios, antes de la segunda vuelta electoral. El Pleno del CNE resolvió no hacer lugar a lo solicitado, porque podría haber puesto en riesgo el cumplimiento del calendario electoral, y sugirió que se postergara para la segunda vuelta (*El Universo*, 2021).

Con posterioridad, la Fiscalía General del Estado dispuso también la recolección del contenido digital del sistema informático electoral y la realización de una pericia informática, según lo informado, a raíz de una denuncia presentada por ciudadanos en representación del Movimiento Pachakutik por presunto delito de fraude electoral (*Primicias*, 2021). Frente a estos últimos dos acontecimientos, se pronunciaron ambos candidatos a la segunda vuelta presidencial, alertando sobre la intervención de autoridades ajenas al proceso electoral (*Metro Ecuador*, 2021). El artículo 16 del Código de la Democracia de Ecuador establece expresamente que “Ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales...”.

Los hechos evidencian distintos aspectos de la judicialización de los procesos electorales, e incluso incorporan una variable nueva, que se empieza

a ver cada vez más en la región: organismos ajenos a la función electoral intervienen en los órganos electorales, llevando a procesos de judicialización, que terminan dificultando y entorpeciendo así el normal desarrollo de las elecciones.

A modo de síntesis, por un lado, se observa la primera de la tipificación desarrollada (sentencias que inciden sobre el proceso electoral), como sucedió con el caso de la dignidad de parlamentarios andinos, donde debido al proceso de judicialización y la sentencia del TCE, hasta la semana previa a la elección del 7 de febrero no se encontraba asegurada la elección a dicha dignidad, y muchos países no pudieron votar por no llegar a distribuirse las papeletas correspondientes (Telesur, 2021). Asimismo, se vieron evidencias de la tercera tipificación —la promoción de procesos judiciales en busca de imposibilitar candidaturas— ante la posibilidad del retorno del expresidente Correa al Ejecutivo ecuatoriano, articulando todos los movimientos para impedirlo, y revolviéndose al final con una sentencia judicial ajena al proceso electoral que ratificaba la condena y lo inhabilitaba de la candidatura.

Por último, y profundizando en lo descrito anteriormente respecto a la intervención del órgano electoral por parte de organismos ajenos a esa función, se observa con claridad en el caso de la Contraloría General del Estado, organismo de función autónoma, otorgada por la Constitución, que fue interviniendo de diversas maneras, con la emisión de comunicados, que fueron variando en el tenor de éstos; lo que inicialmente fue la solicitud de “supervisar” lo relacionado con la vida partidaria de determinados movimientos políticos se cambió abruptamente por “ordenar el no reconocimiento legal” de los mismos bajo aperebimiento de destitución. Esto se vuelve a ver en los últimos sucesos, con las acciones de la Contraloría y de la Fiscalía General del Estado en medio del proceso electoral de las elecciones generales de 2021. Adicionalmente, una tensión explícita entre el CNE y el TCE dejó muchas instancias irresueltas con el peligro que implica para la legitimidad del proceso electoral la posibilidad de futuras impugnaciones.

VI. CONCLUSIONES

Al iniciar este trabajo se definió a la judicialización de los procesos electorales como el uso indebido y combinado de instrumentos jurídicos, judiciales y de los medios de comunicación para fines de persecución política, menoscabo de la imagen pública e inhabilitación de un adversario político, con el objetivo de impedir la participación de candidatos/as y/o partidos políticos en las contiendas electorales. Para comprender las características que aborda este

fenómeno en América Latina, se tomaron los casos de Ecuador y de Bolivia y se reconstruyeron a partir de la recopilación de las sentencias, la legislación expedida y las acciones de actores políticos y órganos electorales de cada país.

En el actual contexto de movilización ciudadana que asiste a la región, referido por algunos autores a partir de las erosiones de las identidades partidarias y las formas no institucionalizadas de participación (Manin, 2016), o por la diversidad de representaciones en una democracia continua (Chereshky, 2015), los vínculos de confianza entre dirigentes y dirigidos parecen haber mutado. En este escenario se han visto reforzadas las acciones judiciales que enarbolan la bandera de la transparencia y la lucha contra la corrupción. En una era con vertiginosos flujos de información, la de transparencia emerge como una demanda policlasista y transversal. Esbozarla como justificativo jurídico —y moral— para el desarrollo de causas políticas es una contradicción. La transparencia debería ser un elemento rector de nuestras democracias, no una herramienta al servicio de la política, utilizada sin verdadera convicción, con lo que no se hace más que banalizarla.

En este punto resulta interesante recuperar la clasificación que hace Hirschl (2013) sobre formas de *lawfare*, en la cual reconoce la diferencia entre los casos de inclusión de la justicia para lograr equidad y justicia en la definición de políticas, y aquellos para quienes la justicia se impone, en lo que define como “megapolítica”: “dilemas morales sustantivos o dilemas políticos decisivos que toda la nación enfrenta” (2013: 5). En este trabajo se hace especial énfasis en las instancias judiciales que obstaculizan el normal desarrollo de los procesos electorales, acometen contra la autonomía de los órganos electorales, y que, por la insistencia de acciones que se orientan hacia los mismos actores, demuestran motivaciones políticas de fondo.

Las intervenciones de la justicia con fines políticos condicionan el normal desarrollo de los procesos electorales, debilitando la transparencia institucional y, más grave aún, privando a los ciudadanos de una verdadera representación política. La justicia ejercida con fines partidistas o políticos no es justicia; es avasallamiento democrático y quebrantamiento republicano.

En la actualidad, se observa una embestida cada vez más audaz, en donde se articulan y actúan políticos y agentes judiciales, respaldándose en normativas y en una supuesta legalidad, que si se observa con detenimiento, presenta serias irregularidades. Como fue descrito a lo largo del trabajo, los nuevos episodios combinan persecuciones hacia personas particulares, imposibilitando candidaturas, el intento de proscribir por completo movimientos políticos, con manipulaciones y acciones que atentan contra la autonomía de los órganos electorales. Esta grave situación va en detrimento de la demo-

cracia: el *lawfare*, la judicialización de la política, la proscripción de partidos políticos y la presión a los órganos electorales sientan un peligroso antecedente en la región.

Prestar atención a este tipo de episodios, así como teorizar y analizar su funcionamiento, son importantes para poder comprender sus condiciones de posibilidad, implicancias, consecuencias e identificar sus nuevas modalidades. En esa línea, el caso ecuatoriano mostró manifestaciones de judicialización antes no contempladas, que sería importante tomar en consideración como objeto de futuros análisis. Por último, resulta imperante fortalecer y empoderar a los órganos electorales para que puedan seguir siendo los garantes de la transparencia de los procesos electorales y los custodios del voto popular; de eso depende, nada más y nada menos, la legitimidad de la institucionalidad democrática.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA EFE, 2019, “Bolsonaro juramenta a los 22 miembros de su gabinete”, 1o. de enero, disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/bolsonaro-juramenta-a-los-22-miembros-de-su-gabinete/20000035-3855840> (fecha de consulta: 20 de abril de 2021).
- AGENCIA EFE, 2018, “El partido del expresidente Fernando Lugo denuncia a la OEA discriminación electoral”, 8 de febrero, disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-partido-del-expresidente-fernando-lugo-denuncia-a-la-oea-discriminacion-electoral/20000035-3532258> (fecha de consulta: 29 de abril de 2021).
- ALVARADO ANDRADE, Jesús María, 2020, *Crisis político-institucional en Bolivia: ¿Golpe de Estado?*, Guatemala, Universidad Francisco Marroquín, Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas, disponible en: <https://cadep.ufm.edu/wp-content/uploads/2020/01/Crisis-pol%C3%ADtico-institucional-en-Bolivia-Golpe-de-Estado-Centro-para-el-An%C3%A1lisis-de-las-Decisiones-P%C3%ABlicas.pdf>.
- ANADOLU AGENCY, 2020, “Corte Nacional de Justicia de Ecuador ratifica sentencia contra el expresidente Rafael Correa”, 8 de septiembre, disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/corte-nacional-de-justicia-de-ecuador-ratifica-sentencia-contra-el-expresidente-rafael-correa/1966036> (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).
- AVENDAÑO, Tom, 2018, “Lula renuncia a presentarse a las elecciones y elige a Haddad como sustituto”, *El País*, 12 de septiembre, disponible en: <https://>

- elpais.com/internacional/2018/09/11/america/1536682782_892328.html* (fecha de consulta: 25 de abril de 2021).
- BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier, 2019, “Por qué no hubo golpe de Estado en Bolivia”, *Página Siete*, 14 de noviembre, disponible en: <https://www.paginasiete.bo/opinion/2019/11/14/por-que-no-hubo-golpe-de-estado-en-bolivia-237353.html> (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).
- BBC News Mundo*, 2021, “Lula da Silva: un juez de la Corte Suprema de Brasil anula todas las sentencias contra el expresidente brasileño”, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56326182> (fecha de consulta: 21 de abril de 2021).
- BBC News Mundo*, 2019, “Evo Morales renuncia a la presidencia de Bolivia: 5 claves que explican por qué tuvo que dimitir el mandatario indígena”, 10 de noviembre, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50369434> (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).
- BOLIVIA, 2009, Constitución Política del Estado, La Paz, Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, disponible en: https://www.senarecom.gob.bo/files/transparencia/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO.pdf (fecha de consulta: 7 de mayo de 2021).
- CASADO GUTIÉRREZ, Fernando y SÁNCHEZ FIGUERA, Rebeca, 2020, “Lawfare en Ecuador: las acciones del Estado desacreditadas por organismos internacionales”, *Nullius*, vol. 1 (1), disponible en: <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/revistamillius/article/view/2332>.
- CELAG, 2020, “Panorama político y social: Ecuador”, disponible en: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2020/08/informe-ecuador-iii-jul20-web-v3.pdf> (fecha de consulta: 25 de abril de 2021).
- CHERESKY, Isidoro, 2015, “La mutación del régimen político representativo”, en CHERESKY, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CNN Español*, 2020, “Tribunal Supremo Electoral de Bolivia inhabilita candidatura de Evo Morales al Senado”, 20 de febrero, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/02/20/alerta-urgente-bolivia-tse-inhabilita-candidatura-de-evo-morales-al-senado/> (fecha de consulta: 21 de abril de 2021).
- CNN Español*, 2019, “Tribunal Supremo de Bolivia completa el 100% del conteo electoral: el resultado da a Evo Morales como ganador”, 25 de octubre, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/10/25/tribunal-supremo-de-bolivia-completa-el-100-del-conteo-electoral/> (fecha de consulta: 21 de abril de 2021).
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, 2020, Resolución PLE, Ecuador, 11 de agosto.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, 2020, Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020, Ecuador, 6 de julio.

Correo del Sur, 2020, “Cae la apoderada de Evo y el MAS ve persecución”, 1o. de febrero, disponible en: https://correodelsur.com/politica/20200201_cae-la-apoderada-de-evo-y-el-mas-ve-persecucion.html (fecha de consulta: 23 de abril de 2021).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 2015, Referencia 139-2013 de inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional, 22 de julio.

CRUZ PERLA, Diana Marjorie, GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, David Alberto y MONTANO RODRÍGUEZ, Haydeé Abigail, 2018, *La ciudadanización de los organismos electorales temporales y su incidencia en el sistema electoral salvadoreño* (tesis de grado), Buenos Aires, Universidad del Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

Decreto Ejecutivo 100, 2017, Lenin Moreno Garcés. Presidente constitucional de la República, 3 de agosto.

DUNLAP JR, Charles, 2008, “Lawfare Today: A Perspective”, *Yale Journal of International Affairs*, vol. 3.

DW, 2021, “Supremo de Brasil confirma anulación de condenas a expresidente Lula”, 16 de marzo, disponible en: <https://www.dw.com/es/supremo-de-brasil-confirma-anulaci%C3%B3n-de-condenas-a-expresidente-lula/a-57221009> (fecha de consulta: 21 de abril de 2021).

ECUADOR, 2008, Constitución de la República del Ecuador 2008, Quito, disponible en: <http://www.jdgservices.net/pdf/CONSTITUCION%20DE%20LA%20REPUBLICA%20DEL%20ECUADOR%202008.pdf> (fecha de consulta: 7 de mayo de 2021).

El Comercio, 2019, “Abogados de Glas piden que se elimine la reparación integral”, 30 de septiembre, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/abogados-glas-eliminacion-reparacion-odebrecht.html> (fecha de consulta: 25 de abril de 2021).

El País, 2019a, “¿Es un golpe de Estado lo que ha pasado con Evo Morales en Bolivia?”, 12 de noviembre, disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/11/11/actualidad/1573500916_562089.html (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).

El País, 2019b, “El Ejército obliga a Evo Morales a renunciar como presidente de Bolivia”, 11 de noviembre, disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/11/10/actualidad/1573386514_263233.html (fecha de consulta: 27 de abril de 2021).

El Universo, 2021, “Consejo Nacional Electoral niega pedido del contralor para auditar su sistema informático”, 23 de febrero, disponible en: <https://>

www.eluniverso.com/noticias/politica/consejo-nacional-electoral-niega-pedido-del-contralor-para-auditar-su-sistema-informatico-nota/ (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).

ESCOBAR ESCALANTE, Humberto Enrique, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Karla Vanessa y HENRIQUE PEÑA, Víctor Ahiezer, 2019, *Análisis jurídico político de la implementación de la Sentencia de Inconstitucionalidad 139-2013 que reconoce la ciudadanización de los organismos electorales temporales y sus efectos para la legitimidad democrática de las elecciones legislativas y municipales del año 2018 en El Salvador* (tesis doctoral), San Salvador, Universidad de El Salvador.

FISHER, Brad, 2019, “The Kremlin’s Malign Legal Operations on the Black Sea: Analyzing the Exploitation of Public International Law against Ukraine”, *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*, vol. 5.

GK, 2017, “Jorge Glas, cada vez más cerca de su destino”, 26 de agosto, disponible en: <https://gk.city/2017/08/26/asamblea-autoriza-juicio-penal-a-jorge-glas/> (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).

GLOPPEN, Siri, 2018, *Conceptualizing Lawfare: A Typology & Theoretical Framework*, Bergen, Center of Law and Social Transformation Paper, disponible en: https://www.academia.edu/35608212/Conceptualizing_Lawfare_A_Typology_and_Theoretical_Framework (fecha de consulta: 7 de mayo de 2021).

HIRSCHL, Ran, 2013, “The Judicialization of Politics”, en GOODIN, R. E. (ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/978019604456.001.0001/oxfordhb-978019604456-e-013?print=pdf>.

INFOBAE, 2020, “La justicia boliviana inhabilitó la candidatura a senador de Evo Morales por el departamento de Cochabamba”, 7 de septiembre, disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/09/07/la-justicia-boliviana-inhabilito-la-candidatura-a-senador-de-evo-morales-por-el-departamento-de-cochabamba/> (fecha de consulta: 27 de abril de 2021).

INFOBAE, 2018, “La justicia de Brasil confirmó la condena por corrupción de Lula da Silva y aumentó la pena a 12 años y un mes de prisión”, 24 de enero, disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/01/24/lula-mas-complicado-el-primer-juez-voto-a-favor-de-confirmar-la-condena-al-ex-presidente-de-brasil/> (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2018, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada como SUP-JDC-186/2018 y acumulado, se modifican los acuerdos INE/CG269/2018 e INE/CG295/2018 en relación con la

solicitud de registro de la candidatura independiente a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón”.

La Razón, 2020, “Detienen a apoderada de Morales por caso sedición, terrorismo y financiamiento al terrorismo”, 31 de enero, disponible en: <https://www.la-razon.com/nacional/2020/01/31/detienen-a-apoderada-de-morales-por-caso-sedicion-terrorismo-y-financiamiento-al-terrorismo/> (fecha de consulta: 24 de abril de 2021).

LESGART, Cecilia, 2019, “En los conceptos públicos anidan las batallas políticas: Bolivia, ¿es un golpe?”, *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, núm. 15, noviembre-enero.

LEVITSKY, Steven y MURILLO, Victoria, 2019, “La tentación de los golpes de Estado en América Latina”, *The New York Times*, 2 de diciembre, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/12/02/espanol/opinion/levitsky-democracias-bolivia.html> (fecha de consulta: 27 de abril de 2021).

MANIN, Bernard, 2016, “La democracia de audiencia revisitada”, en ANNUNZIATA, Rocío (comp.), *¿Hacia una mutación de la democracia?*, Buenos Aires, Prometeo.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, 1999, “El IFE y la ciudadanía política”, *Este País*, vol. 95, disponible en: https://archivo.estepais.com/site/wp-content/uploads/2010/06/6_ensayo_elife_martine.pdf.

MARVÁN LABORDE, María, 2020, “El Bronco, candidato por virtud de una sentencia”, en FUENTES BARRERA, Felipe y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Sentencias electorales a debate*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

MEJÍA RIVERA, Joaquín y JEREZ MORENO, Rafael, 2018, “La reelección presidencial en Honduras, la sentencia espuria y la falacia de un derecho humano”, en MEJÍA RIVERA, Joaquín (coord.), *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿un derecho absoluto?*, Tegucigalpa, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras.

Metro Ecuador, 2021, “Andrés Arauz, Guillermo Lasso y Diana Atamaint reaccionan a intervención de Contraloría y Fiscalía”, disponible en: <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2021/02/21/andres-arauz-guillermo-lasso-diana-atamaint-reaccionan-intervencion-contraloria-fiscalia.html> (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).

NATANSON, José, 2019, “Tres conclusiones sobre el golpe de Estado contra Evo Morales”, *Página 12*, 12 de noviembre, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/230488-tres-conclusiones-sobre-el-golpe-de-estado> (fecha de consulta: 27 de abril de 2021).

- Nodal, 2020, “Ecuador: Contraloría destituye y multa a la presidenta del Consejo Nacional Electoral”, 22 de junio, disponible en: <https://www.nodal.am/2020/06/ecuador-contraloria-destituye-y-multa-a-la-presidenta-del-consejo-nacional-electoral/>.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 1969, Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, 22 de noviembre, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- Primicias, 2021, “CNE bajo observación: Fiscalía investiga un presunto fraude”, 21 de febrero, disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/cne-fraude-electoral-fiscalia/> (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).
- ROMANO, Silvina, 2019, *Lawfare, guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*, Sevilla, Mármol-Izquierdo Editores.
- ROMANO, Silvina y DÍAZ PARRA, Ibán, 2018, *Antipolíticas: neoliberalismo, autonomismo y realismo de izquierda en América Latina*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC).
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, 2015, Sentencia de Inconstitucionalidad 139-2013, El Salvador, Corte Suprema de Justicia.
- SALOMÓN, Leticia, 2018, “Indignación y crisis política en Honduras”, *Nueva Sociedad*, vol. 273.
- TÉLAM, 2019, “El Tribunal Electoral desestimó los pedidos para cancelar la personería del MAS”, 31 de diciembre, disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201912/420420-bolivia-tribunal-electoral-cancela-pedidos-quita-personeria-mas.html> (fecha de consulta: 27 de abril de 2021).
- TELESUR, 2021, “Ecuador inicia impresión de boletas para Parlamento Andino”, 1o. de febrero, disponible en: <https://www.telesur.tv.net/news/ecuador-impresion-boletas-parlamento-andino-20210201-0027.html> (fecha de consulta: 26 de abril de 2021).
- TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DE ECUADOR, 2020, Sentencia Causa 153-2020, doctor Ángel Torres Maldonado, 6 de enero.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (BRASIL), 2018, Comunicação. TSE indefere pedido de registro de candidatura de Lula à presidência da República, 1o. de septiembre.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE BOLIVIA, 2020, Resolución TSE-RSP-ADM-0193/2020, 3 de agosto.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE BOLIVIA, 2020, Pronunciamiento 23/7/2020, Resolución TSE-RSP-ADM-0187/2020, 23 de julio.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE BOLIVIA, 2019, Comunicado del 31 de diciembre.

VOLLENWEIDER, Camila y ROMANO, Silvina, 2017, “*Lawfare*. La judicialización de la política en América Latina”, Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, disponible en: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2017/03/LawfareT.pdf>.

ZANIN, Cristiano y MARTINS, Valeska, 2019, “*Lawfare*, el uso del sistema como arma de guerra política y económica”, *Nodal*, 22 de agosto, disponible en: <https://www.nodal.am/2019/08/lawfare-el-uso-del-sistema-como-arma-de-guerra-politica-y-economica-por-cristiano-zanin-y-valeska-martins/> (fecha de consulta: 25 de abril de 2021).

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 aquéllas 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.

ACERCA DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

ACUÑA VILLARRAGA, Fabián Alejandro

<https://orcid.org/0000-0002-6339-4794>

Colombiano. Doctor en Ciencia Política por la Flacso-México. Magíster en Estudios Políticos (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales) por la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos. Sus líneas de investigación son política colombiana, sistemas de partidos y selección de candidaturas. E-mail: *fabianalejandro.acuna@gmail.com*.

BELTRÁN MIRANDA, Yuri Gabriel

<https://orcid.org/0000-0003-1186-0922>

Mexicano. Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos; cuenta con experiencia docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue Titular de la “Unidad de Enlace” de la Secretaría de Gobernación (Segob). Investigador del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Tiene más de 15 años de experiencia en el servicio público y en el análisis, promoción y diseño de proyectos en temas electorales, jurídicos y políticos. Sirvió como consejero en el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM); colaboró en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y en el entonces Instituto Federal Electoral (IFE). E-mail: *yuri.beltran@icloud.com*.

CONCHA CANTÚ, Hugo A.

<https://orcid.org/0000-0002-3901-1749>

Mexicano. Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México desde 1994 y profesor de diversas materias relacionadas con el derecho constitucional tanto en el Instituto

Tecnológico Autónomo de México como en la Facultad de Derecho y en el Posgrado de Arquitectura, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Es coautor de varias obras, como *Ocho propuestas para fortalecer el Poder Judicial de la Federación y completar su transformación*, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre justicia local en México*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el National Center for State Courts. Se ha desempeñado como consultor de la Organización de los Estados Americanos para la “Auditoría al sistema de voto automatizado”, implementado en las elecciones municipales de República Dominicana el 16 de febrero de 2020; investigador seleccionado por el World Justice Program para realizar la investigación “Capacidades institucionales de la procuración de justicia en México para el combate anticorrupción”; especialista para desarrollar el trabajo “Indicadores para la medición de la justicia electoral”, en el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral; especialista en justicia electoral en la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en la primera vuelta de la elección presidencial de Colombia en 2018; director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como encargado de la Secretaría Ejecutiva (2008), del entonces Instituto Federal Electoral (2005-2010); consultor externo del Banco Mundial para el proyecto “Reforma judicial en México” (2002-2005); coordinador de la Unidad de Investigación Empírica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y coordinador de diversos programas de capacitación judicial en tribunales de justicia del país, como el anterior Distrito Federal, Guanajuato, Zacatecas y Tabasco. E-mail: hugoalej5@hotmail.com.

ESPINOSA SILIS, Arturo

<https://orcid.org/0000-0001-9080-283X>

Mexicano. Director general de Estrategia Electoral. Abogado y consultor en temas electorales y constitucionales. Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y maestro en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en derecho electoral y justicia electoral. Argumentación jurídica en Flacso y Análisis político en el CIDE. Trabajó nueve años en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Profesor de derecho constitucional en las facultades de derecho de la Universidad Panamericana y de la UNAM. Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Profesor de posgrado en el ITAM y en la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Imparte conferencias y cursos sobre democracia y

elecciones. Cuenta con publicaciones en temas electorales. Ha sido observador en misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos. E-mail: arturoespinos@strategiaelectoral.mx.

ESTRADA RUIZ, Erika

<https://orcid.org/0000-0002-4190-5514>

Mexicana. Consejera Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Es maestra en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y egresada de la Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; tiene una especialidad en materia civil por la misma Universidad. Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Cuenta con una trayectoria profesional de más de 17 años en materia electoral. Antes de ser consejera electoral en la Ciudad de México se desempeñó como titular de la Dirección de Resoluciones y Normatividad en el Instituto Nacional Electoral, cargo obtenido a través del concurso público nacional celebrado por el Servicio Profesional Electoral Nacional. En 2015 participó como observadora internacional electoral en la Organización de los Estados Americanos (OEA) de la República de Colombia, y en 2017 fue invitada por la República de Ecuador como observadora internacional electoral por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Respecto a su formación académica internacional, cuenta con una especialidad en comunicación política por la Universidad de Salamanca, España (2008); participó en la “Escuela de Observación Electoral”, organizada por la OEA y la Universidad de Salamanca, España (2013). Ha participado en diversos foros con el tema “empoderamiento político de las mujeres”, destacando su ponencia en el Foro Internacional “Mujeres, política y democracia: rompiendo los techos de cristal en América Latina”, organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la OEA, el NIMD, IDEA Internacional y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (2014). E-mail: kikushca@hotmail.com.

FREIDENBERG, Flavia

<https://orcid.org/0000-0001-9905-0777>

Argentina y española. Investigadora titular “C”, definitiva de tiempo completo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt (nivel II). Profesora en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales e integrante del Padrón de Tutores del Posgrado en Derecho de la misma Universidad. Investigadora principal del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020). Directora Académica del Observatorio de Re-

formas Políticas en América Latina y coordinadora de @PolisParitaria desde 2021. Fundadora y coordinadora de la Red de Politólogas – #NoSinMujeres. Ha investigado con el apoyo de la UNAM, de la Organización de los Estados Americanos, del Centro Carter, del Instituto Nacional Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del PNUD, del National Endowment for Democracy, del Instituto Electoral de la Ciudad de México, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Innovación y Ciencia (España), de la Secretaría General Iberoamericana (Segib), de la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo, del Banco Interamericano de Desarrollo, de IDEA Internacional, de Ágora Democrática Ecuador y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Capel. Durante su carrera ha tenido el honor de ser directora de *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales* (2007-2015); editora asociada de *Latin American Research Review (LARR)* (2016-2019); investigadora titular de la cátedra Conacyt “Jesús Silva Herzog” en el Colegio de San Luis Potosí (2018), y directora del Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España (2012-2015), entre otros. Sus líneas de investigación están centradas tanto en las instituciones como en los actores de la representación política y en la democracia. E-mail: flavia@unam.mx.

GANDULFO, Dolores

<https://orcid.org/0000-0002-2424-0573>

Argentina. Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL) y Magíster en Gerenciamiento del Desarrollo y Políticas Públicas (Universidad Nacional de San Martín-Georgetown University). Directora ejecutiva de Política Institucional de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; directora del Observatorio Electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL); directora de Democracia y Gobierno de la Red Argentina Americana para el Liderazgo (Real). Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Vocal de la Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales de la Argentina (AERIA). Profesora de resolución pacífica de controversias en la Maestría de Relaciones Internacionales (USAL); profesora asociada de introducción a las relaciones internacionales y de sistemática de las relaciones internacionales, correspondientes a la carrera de Relaciones Internacionales (USAL) (Buenos Aires, Argentina). Coordinadora del Área de Estudios de Género del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO-USAL). Profesora en el Instituto de Formación Política del Ministerio del Interior de Argentina (INCAP). Miembro de la Red de Politólogas – #NoSinMujeres. E-mail: loli.gandulfo@gmail.com.

GARRIDO DE SIERRA, Sebastián

<https://orcid.org/0000-0002-5763-136X>

Mexicano. Profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), adscrito a la División de Estudios Políticos y el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP), así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Investigador del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Doctor en ciencia política por la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA); maestro en ciencia política por la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), y licenciado en ciencia política y relaciones internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus intereses de investigación abarcan temas relacionados con la política mexicana (elecciones, movimientos sociales), la educación superior, la transparencia y la intersección entre estos tres temas. Actualmente analiza los cambios que atraviesan los sistemas electorales y de partidos en México. Coordina la Unidad de Ciencia de Datos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. E-mail: segasi@gmail.com.

GILAS, Karolina

<https://orcid.org/0000-0003-4536-9189>

Polaca y mexicana. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Se desempeña como profesora investigadora asociada “C” de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; profesora en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y miembro de la Red de Politólogas – #NoSinMujeres. Investigadora del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020), de #PolisParitaria y del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Sus líneas de investigación son la representación política, los sistemas electorales y la democracia. E-mail: kgilas@gmail.com.

GUADARRAMA CRUZ, Carlos

<https://orcid.org/0000-0001-7692-2894>

Mexicano. Doctorante en investigación en Ciencias Sociales (mención “Ciencia Política”) en Flacso-México. Profesor de asignatura en la FES Acatlán. In-

investigador del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Sus líneas de investigación son la vida interna de los partidos políticos y las reformas electorales. E-mail: spc62015@gmail.com.

HERNÁNDEZ IBÁÑEZ, Axel

<https://orcid.org/0000-0002-4883-8035>

Mexicano. Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la FES Acatlán de la UNAM. Becario del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020), así como del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus líneas de investigación son democracia, elecciones, autoridades y delitos electorales. E-mail: axlhdz01@gmail.com.

LÓPEZ SÁNCHEZ, Ericka

<https://orcid.org/0000-0001-9929-5942>

Mexicana. Profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Doctora en estudios sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Estancia de investigación en el Instituto Iberoamericano de la Universidad de Salamanca, España. Maestra en sociología política por el Instituto Mora. Licenciada en periodismo y comunicación colectiva por la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Perfil Prodep. Investigadora del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Sus líneas de investigación abarcan género y democracia con perspectiva interseccional, ciudadanía sexual, ciudadanía íntima y derechos civiles, políticos y sociales LGBT. Actualmente, investiga acerca de trayectos y trayectorias de la participación política de las personas de la diversidad sexual y de género en México; el reconocimiento de derechos nacionales LGBT en América Latina; la condición ciudadana de las personas de la diversidad sexual y de género en México; el análisis desconcentrado de las marchas LGBTIQ+ a nivel local. Miembro de la Red de Politólogos – #NoSinMujeres. E-mail: e_08renacimiento@hotmail.com.

MARVÁN LABORDE, María

<https://orcid.org/0000-0001-9706-8017>

Mexicana. Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde coordina el Área de Derecho Electoral y Procesos Democráticos. Doctora en sociología por The New School for Social Research. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fue la primera y única consejera presidenta mujer del Instituto Federal Electoral (IFE) y comisionada presidenta fundadora del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Investigadora del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020). Se ha especializado en temas de política, cuestiones electorales, transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y desarrollo democrático en México. Ha sido catedrática en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Guadalajara (U de G), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Ha escrito numerosos artículos sobre sus investigaciones, así como artículos de divulgación y editoriales para los periódicos *Siglo 21*, *Público* y *El Universal*. Ahora escribe en el periódico *Excélsior*. Destaca su libro escrito para explicar a los niños qué es un gobierno democrático, titulado *Aquí mandamos (obedecemos) todos*. En la Organización de los Estados Americanos participó con el grupo redactor de la Ley Modelo de Transparencia y Acceso a la Información, así como en la guía para su implementación. Fue invitada por el equipo de Barack Obama a participar en el grupo de creación de la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto. E-mail: maria.marvan.2014@gmail.com.

MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde

<https://orcid.org/0000-0001-8757-2316>

Venezolana y estadounidense. Directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y anterior directora del Departamento de Cooperación y Observación Electoral de esa misma institución (2011-2014). Tiene un Ph.D. en ciencias políticas por la Florida International University de Miami. Es columnista regular del diario venezolano *El Nacional*, y del portal *Web Caracas Chronicles*. Coordinadora de la Red de Polítologas – #NoSinMujeres. Miembro del Consejo Editorial de la *Revista Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica* y del Consejo Directivo del Carter Center for Peace and Conflict Resolution de la George Mason University, entre otros nombramientos. Investigadora del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de

la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Su investigación abarca temas relacionados con la inclusión social, la equidad de género, las democracias paritarias y los derechos de las personas de grupos vulnerables, entre otros. E-mail: bmunoz@oas.org.

PÉREZ DUHARTE, José Alfredo

<https://orcid.org/0000-0003-1379-8915>

Doctor en gobierno y administración pública, magíster en cooperación internacional y abogado por la Universidad de Lima. En el ámbito de la gestión institucional pública, la administración electoral y de justicia, así como de las relaciones internacionales, ha podido implementar proyectos innovadores de gran impacto en entornos rígidos y complejos. En estos últimos años ha adquirido experiencia en los temas vinculados a la gestión del cambio y la transformación digital. E-mail: jpduarte@yahoo.com.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador

<https://orcid.org/0000-0001-8097-8735>

Boliviano. Doctor en Sociología Política por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po). Director del Programa Paraguay de IDEA Internacional y profesor en la Universidad Católica (Bolivia, San Pablo). Fue presidente del Tribunal Supremo Electoral (2019-2021). Anteriormente, se desempeñó como director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Secretaría Ejecutiva de los Organismos Electorales de América, agrupados en la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. En paralelo, ha ejercido como catedrático universitario en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) (1995-2006) y en la Universidad Católica Boliviana (UCB) (2000-2011), ambas en la ciudad de La Paz. Ha integrado misiones de observación electoral en una quincena de países en América Latina y el Magreb, en especial con la Organización de los Estados Americanos (OEA), Uniore-Capel, el NDI y el Centro Carter. Ha ofrecido conferencias en una veintena de países, tanto de Europa como de América Latina, desde 1992. E-mail: salvador.romero.ballivian@hotmail.com.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo

<https://orcid.org/0000-0003-3247-0376>

Mexicano. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctor en gobierno por la London School of Economics and Social Science. Investigador del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Demo-

cracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Fue investigador jurisprudencial en el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor asociado “C” de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Previamente, fue asesor en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral. Además, fue colaborador en la creación del manual *Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los poderes judiciales en América Latina*, publicado por Transparencia Mexicana y el Instituto del Banco Mundial. Se especializa en investigación sobre instituciones y procesos judiciales; democracia y elecciones, y conflictos urbanos. Ha sido galardonado con el X Premio Iberoamericano de Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (2019). También desarrolla proyectos acerca de temas como cambio constitucional, reformas electorales y precedente judicial, y da clases de derecho constitucional e instituciones judiciales. Entre sus publicaciones se encuentran *Veinte años no es nada. La Suprema Corte y la justicia constitucional antes y después de la reforma judicial de 1994*, y *Jueces, control constitucional y litigios por usos de suelo*, publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. E-mail: camiliano@gmail.com.

SALMORÁN VILLAR, Guadalupe

<https://orcid.org/0000-0002-5580-6509>

Mexicana. Investigadora asociada “C” en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es integrante y coordinadora de la Comisión de Igualdad y Equidad de Género del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Licenciada en derecho por la UNAM y doctora en teoría política por la Università degli Studi di Torino, en Italia. Se ha desempeñado como colaboradora en la Cátedra Extraordinaria Benito Juárez de la UNAM y en el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; asesora nivel “A” del consejero electoral Lorenzo Córdova Vianello en el entonces Instituto Federal Electoral. Investigadora del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Ha impartido clases como profesora de derecho en el Instituto Tarello per la Filosofia del Diritto, Università degli Studi di Genova; en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Santa Fe, y en las facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre las obras publicadas en las que ha participado se encuentran *Manual del sistema de protección de los derechos político-electo-*

rales en México, editado por Porrúa-UNAM, y *La república laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, publicada por la UNAM. Además, ha coordinado el libro *Poder, democracia y derechos. Una discusión con Michelangelo Bovero*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. E-mail: guadalupe.salmoran@unam.mx.

URIBE MENDOZA, Cristhian

<https://orcid.org/0000-0003-0049-3258>

Colombiano. Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia; magíster en ciencia política por la Universidad de los Andes (Colombia), y Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina” de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020). Su tesis de doctorado analiza las estrategias de influencia política de los movimientos evangélicos en América Latina. Sus líneas de investigación son juventudes, democracia directa, sistemas electorales e instituciones políticas comparadas. Sus publicaciones científicas están disponibles en la *Revista de Estudios Políticos* (CEPC), *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, *Estudios Políticos* (UdeA), *Digitum*, entre otras. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)” (con Flavia Freidenberg, en *Revista de Estudios Políticos*, 2019), y “Más allá de las reformas inclusivas. Los obstáculos (formales e informales) a la igualdad de género en América Latina” (*Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2020). Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. E-mail: cristhianuribem@gmail.com.

Las reformas a la representación política en América Latina, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 18 de octubre de 2022 en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V., 5 de febrero 2309, San Jerónimo Chicahualco, Metepec, 52170 Estado de México, tel. 72 2199 1345. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *book cream* 70 x 95 de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).

Esta obra estudia el modo en que los sistemas políticos latinoamericanos han introducido reformas en sus marcos normativos con la intención de resolver problemas vinculados a la representación política.

Desde el neoinstitucionalismo, se pretende contribuir de manera teórica, metodológica y empírica en un área de creciente interés de la investigación en derecho y política comparada sobre las reformas político-electoral realizadas en dieciocho países de América Latina, con la finalidad de generar insumos, identificar enseñanzas, transferir conocimiento a quienes toman decisiones, inocular malas reformas y repensar buenas prácticas que ayuden a entender las causas de las agendas reformistas y sus efectos sobre la representación política en la región.

Este tipo de esfuerzos interdisciplinarios se justifican porque permiten observar problemas reales y buscar soluciones conjuntas —desde la teoría y la empiria— para facilitar el conocimiento comparado de las decisiones políticas.



www.juridicas.unam.mx

