

RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

La siempre perfectible democracia representativa: una mirada a las reformas electorales en América Latina

The Ever-Perfectible Representative Democracy: a Glance at the Electoral Reforms in Latin America

■ Freidenberg, Flavia (coord.) (2022) *Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambios de reglas de juego*. Ciudad de México: IJ-UNAM/IECM ■

Karen Garzón Sherdek*

Recibido: 24 de junio de 2022

Aceptado: 3 de febrero de 2023

“Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambios de reglas de juego” es una obra colectiva realizada por investigadores e investigadoras de diferentes países sobre los cambios en los elementos centrales de los sistemas electorales generados en la región. Este libro busca contribuir al estudio de la ciencia política desde una perspectiva comparada, con el propósito de identificar las particularidades de los arreglos institucionales y comprender los contextos que configuran el desempeño y la calidad de nuestras democracias.

Entre 1977 y 2019, la región ha experimentado, al menos, 239 reformas en 18 países, lo cual evidencia una gran diversidad de marcos normativos que enriquecen el análisis a la hora de abordar una multiplicidad de

respuesta a las problemáticas democráticas en nuestra región, esto no necesariamente supone un avance respecto a la participación y representación política. La literatura y la práctica demuestran que existen ciertos requisitos analíticos y técnicos que cualifican una reforma y posibilitan que esta sea exitosa, siendo los acuerdos estratégicos con actores plurales una garantía para la sostenibilidad y consistencia de cualquier cambio.

La estructura de la obra comprende 13 capítulos, lo cual permite comparar y estudiar múltiples variables, demostrando que —aunque los países analizados tienen diferentes motivaciones para emprender en un camino de reformas— cada una de ellas ha respondido a hechos diferentes y en muchos casos circunstanciales. Bajo esta perspectiva, el

* Universidad Internacional SEK, Ecuador. Correo electrónico: <karengsherdek@gmail.com>.

libro está organizado en cuatro secciones: 1) “Procesos de reformas: difusión de ideas, recomendaciones y actores internacionales”, realizado por Hugo Picado, Gerardo de Icaza y Yeruti Méndez; 2) “Reformas orientadas a los partidos y los sistemas electorales”, por Karolina Gilas, Vladimir Márquez Romero y Gerardo Scherlis; 3) “Reformas a las campañas, la equidad de la competencia y las condiciones de gobernabilidad”, por Karina Cáceres, Ernesto Calvo, Álvaro López Lara y Víctor Alarcón; y, 4) “Reformas vinculadas a la ampliación de derechos para la igualdad y la inclusión”, por Line Barreiro, Lorena Vásquez, Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogosian. Finalmente, Cristhian Uribe-Mendoza concluye esta obra analizando los retos contemporáneos en el fortalecimiento de las democráticas y la importancia de perfeccionar las reformas electorales en la región.

Cada una de las secciones están formadas por capítulos que contienen información sustentada de los diferentes países de América Latina, lo cual, a través de elementos del sistema electoral, nos permite determinar cómo han cambiado las reglas electorales en los últimos años, rastreando la frecuencia y recurrencia que permite identificar a aquellos países que más reformas han aplicado. Uno de los aportes más interesantes de este libro tiene que ver con una nutrida y diversificada referencia bibliográfica que guarda una nítida relación con la profundidad de los diferentes hallazgos y conclusiones. Un asunto no menor, y que constituye un gran atributo de esta obra, es el manejo de información abundante pero didácticamente presentada para una fácil y rápida comprensión.

Con la expansión de la democracia desde la década de 1980, Latinoamérica experimenta una creciente complejidad de sus procesos electorarios que han supuesto oportunidades, pero también riesgos y encrucijadas. La corrupción —como factor de deterioro institucional— supone la inserción irregular de elementos que distorsionan los efectos de los sistemas democráticos, siendo la financiación de la política un problema central de las agendas de investigación y reflexión en América Latina (Casas y Zovatto, 2010).

Por su parte, en el capítulo “¿Cómo viajan las Reformas Electorales de un país a otro? La difusión y la convergencia electoral en América Latina”, escrito por Hugo Picado, se enfatiza y señala de manera elocuente cómo los países latinoamericanos han aprendido de la experiencia comparada, adoptando diferentes reformas que se han basado en el rediseño de las reglas electorales. De esta manera, se destaca a los organismos electorales como agentes de las reformas que, en muchos casos, han surgido del intercambio de buenas prácticas electorales. Cabe destacar que, en este proceso, la cooperación internacional y las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral (MOE) han jugado un papel fundamental. Precisamente en el marco de las MOES es que la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de las diferentes misiones, ha levantado recomendaciones para la mejora de la operatividad de los comicios y el eficiente desempeño de los sistemas electorales.

En este contexto, el análisis sobre las “Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Recomendaciones

y Reformas” realizado por Gerardo de Icaza y Yeruti Méndez es revelador, ya que, de 71 MOES realizadas entre 1999 y 2005, aproximadamente la mitad han sido adoptadas por los países de manera parcial o total. Aunque todavía queda mucho por mejorar, estos datos permiten comprender la responsabilidad y, sobre todo, el compromiso de los organismos electorales por la mejora progresiva, sustantiva y continua de la democracia representativa de la región. Así, este capítulo permite comprender las temáticas que han centrado el análisis de las MOES en los últimos años en América Latina, evidenciando que, en su mayoría, se centran en aspectos relativos a la organización electoral —proceso de votación, procesos electorales y/o escrutinio— y que en Centroamérica se concentra el mayor número de recomendaciones. En este trabajo se resalta la mejora de la labor de los organismos electorales, al igual que la incorporación de nuevas metodologías para las observaciones, que permiten reforzar el compromiso democrático de la OEA en la región.

Como es sabido, las reglas electorales son factores que influyen de manera significativa en el funcionamiento del sistema electoral y de partidos. Por ello, considerando la necesidad de reconfigurar los sistemas electorales para perfeccionar la calidad de la representación, en “En contra de las listas abiertas. Sobre los efectos perversos de los mecanismos de voto personalizado” de Karolina Gilas, se analizan minuciosamente los efectos del voto personalizado a partir de un estudio comparado con diferentes países de la región. Gilas devela un hallazgo sustancial recalando que, en los países con altos índices de desigualdad y pobreza, los partidos registran una baja

estabilidad ideológica. De esta manera, el voto personalizado fomentaría el fenómeno del clientelismo, agravado por la crisis de representación partidaria.

En este sentido, en “Las reformas políticas y su impacto en la creación de Nuevos Partidos en América Latina” de Vladimir Márquez, se resaltan los principales aspectos de las reformas políticas con énfasis en los partidos de la región, basándose en tres elementos: el grado de institucionalización del sistema de partidos, la confianza del electorado en ellos y la participación en la lid electoral presidencial, teniendo en cuenta las bases de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Este análisis concluye que Perú ha implementado tres reformas restrictivas contra el incremento de partidos políticos. De igual forma se determina que Ecuador y República Dominicana han gestado múltiples cambios, mientras que las reformas en Colombia y Panamá son moderadas. Asimismo, se señala que la flexibilización de las reglas para que se creen nuevos partidos no garantiza la obtención de un resultado electoral importante, por lo que el autor invita a fortalecer la investigación de las reformas políticas con respecto a la creación de nuevos partidos.

Por su parte, el capítulo titulado “El cambio de paradigmas en la regulación de los Partidos Políticos Latinoamericanos” escrito por Gerardo Scherlis se complementa al de Márquez, puesto que en ambos análisis se busca desentrañar el proceso de cambio de la regulación partidaria en la región durante los últimos años, considerando que existen pocos estudios donde se analizan las causas de este fenómeno. De igual manera, se revisan los

principales patrones en las formas de regular a los partidos políticos en Latinoamérica. El autor contrasta las reformas del caso argentino, con las de otros países valorando elementos como financiamiento, selección de candidaturas y requisitos para su creación.

Para la siguiente sección del libro, Karina Cáceres hace referencia al “Acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos en tiempos electorales en América Latina” donde describe casi 50 reformas electorales sobre medios de comunicación realizadas en América Latina de 1978 a 2019, los mismos que han cobrado una inusitada relevancia a causa del auge de la comunicación política como elemento preponderante de las campañas electorales. Al respecto, y tomando en cuenta que el financiamiento estatal de las candidaturas permite una relación más estrecha con el electorado sobre los planes de gobierno, este tema se convierte en un aspecto particularmente representativo. Cáceres logra determinar dos principios democráticos imperativos para el acceso a los medios de comunicación: la equidad y el derecho a la información. Abordar esta temática en los países de nuestra región es una agenda urgente con miras a que los partidos comprendan la responsabilidad que tienen con la democracia a través de propiciar un genuino proceso de agregación de preferencias electorales. De esta manera, la autora logra persuadir que las campañas constituyen un conjunto amplio de estrategias, tácticas y operaciones de comunicación política ineludibles en toda contienda electoral.

El capítulo “Más vale escaño en mano: aversión al riesgo, fragmentación partidaria

y reformas electorales en los estados mexicanos” elaborado por Ernesto Calvo y Álvaro López-Lara se basa en las múltiples reformas electorales implementadas en México a nivel estatal y distrital durante el periodo 1990 y 2016, evidenciando cómo éstas se han convertido en herramientas defensivas encaminadas a reducir riesgos electorales y supeditar el incremento de los réditos para los partidos más grandes. Luego de una detallada explicación sobre el alcance y naturaleza de cada una de las reformas, los autores exponen las tensiones entre los cambios que se realizaron a nivel federal y local, los cuales se centran en cuatro aspectos: 1) tamaño de la asamblea, 2) variaciones en la fórmula electoral, 3) umbral electoral y 4) techo de representación. Igualmente, se muestran las implicaciones provocadas por las reformas en elementos que constituyen la columna vertebral del sistema de partidos, poniendo especial atención en los efectos mayoritarios de la contienda uninominal a través de la implementación de umbrales pequeños. Luego de un extenso análisis basado en información de cada uno de los estados, los autores concluyen que es mejor concentrar esfuerzos en un sistema electoral eficiente, seguro y representativo versus uno que muta constantemente al vaivén de las coyunturas.

Un libro de política comparada debe buscar como propósito medular, acompañar y enriquecer los debates y las reflexiones a través de información contrastada como punto de inicio para los análisis de escenarios y contextos, evitando restringirse en una dimensión puramente descriptiva de datos.

Bajo esa perspectiva, Víctor Alarcón Olguín en el capítulo sobre “El presidencialismo latinoamericano y la problemática de los gobiernos eficaces en América Latina” contrasta los diferentes procesos de democratización en los países latinoamericanos para identificar trayectorias comunes y rasgos particulares de diferenciación. Precisamente, Dahl (2000) considera que la población apoya a la democracia como un ideal de gobierno, haciendo una cierta abstracción de la credibilidad de las instituciones; en ese sentido, Alarcón es claro en acentuar el análisis sobre las coyunturas críticas de los países de la región como interrupciones de mandatos y giros ideológicos. En este texto, el autor resalta la importancia de la separación de poderes entre el ejecutivo, legislativo y judicial, resaltando la importancia de la coordinación entre el ejecutivo y el legislativo para el éxito de las políticas del gobierno. Finalmente, concluye problematizando sobre las posibles coordenadas para una posible reforma del modelo presidencial tomando en cuenta cómo se ejerce, percibe y reproduce.

Para la última sección del libro, en el capítulo concerniente a “Reformas electorales para ganar voz pública” de Line Barreiro, se resalta la inclusión del principio de igualdad en la representación política basado en tres enfoques: igualdad, perspectiva de género y derechos humanos. La autora hace un recorrido por América Latina para demarcar los años en los cuales se reconocieron derechos políticos a las mujeres, resaltando que Cuba fue el primero (1834) y Paraguay el último (1961). Este ejercicio permite dar cuenta del largo y tortuoso camino

que las mujeres han tenido que recorrer antes de que puedan ejercer su derecho al voto, ser candidatas o simplemente tener voz pública, lo cual visibiliza que la historia ha sido escrita por una visión sesgadamente masculina. Barreiro, además, destaca la importancia de las cuotas en el legislativo, donde en los últimos años se ha evidenciado un notable incremento de la representación de las mujeres. No obstante, a pesar de estos importantes esfuerzos, todavía existen múltiples desafíos como la participación plena en los espacios intrapartidarios, así como el cambio radical de los imaginarios y representaciones que el electorado hace de las mujeres con base al prejuicio y la discriminación.

En la misma línea, en “La inclusión de las mujeres en los partidos: las reformas políticas necesarias para la democratización pendiente” de Lorena Vásquez-Correa, se hace referencia a la importancia de la participación de las mujeres en los partidos políticos para así impulsar una verdadera igualdad de género en los espacios de poder que tradicionalmente han sido, y continúan siendo, ocupados en su mayoría por hombres. De esta manera, la autora estudia las repercusiones de la inclusión de mujeres en la dirigencia de los tres partidos con mayor presencia en el legislativo en 18 países latinoamericanos durante el año 2018. Al respecto señala que, aunque existen amplios acuerdos internacionales con perspectiva de género, así como normativa nacional referente a igualdad e, incluso, reformas partidarias de reglamentos internos para promover la participación de las mujeres, esta no ha sido el común denominador de todos los Estados o todos los partidos.

Vásquez muestra cómo apenas nueve países han adoptado cuotas de género y/o paridad para que las mujeres puedan ser incluidas en la dirección partidista, entre los que se encuentran: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay; de los cuales, apenas tres establecen sanciones por incumplimiento de normativa. Los datos comparados permiten evidenciar que el principal obstáculo de las mujeres para llegar a cargos de dirección partidistas, es la ausencia de cuotas de género o paridad establecidos en los estatutos de los partidos, pero también su inobservancia e incumplimiento.

En el capítulo titulado “El financiamiento de las campañas, percepciones políticas y sus implicaciones para la representación de las mujeres: una agenda de reformas para la igualdad en América Latina” de Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian se estudian las diferencias en el acceso al financiamiento entre hombres y mujeres, partiendo del postulado de que, a pesar de la existencia de las diferentes reformas en la región, el financiamiento destinado a las campañas de mujeres, formación política y liderazgos femeninos ha sido escaso. Usando encuestas en 19 países de América Latina se determina que, aunque existen avances sobre el acceso a recursos para las mujeres, estas deben enfrentar múltiples obstáculos que van desde la falta de dinero hasta la constatación de una brecha de género por parte de la dirigencia de los partidos que favorece a los candidatos hombres, desvirtuando incluso las medidas de acción afirmativa o el principio de paridad. Como resultado de esta investigación, se realizan interesantes recomendaciones

que buscan impulsar un proceso de reformas que involucren: establecer reglas claras de financiamiento a fin de que los recursos sean divididos de manera equitativa; visibilizar a las mujeres en los medios de comunicación; promover cuotas de género para la formación partidaria de mujeres; entre otros.

Para finalizar, Cristhian Uribe-Mendoza hace una conclusión general y específica sobre cada uno de los capítulos del libro donde se destaca que, al ser América Latina una de las regiones con más reformas electorales (desde 1978 suman, al menos, 265), se vuelve imprescindible documentar, evaluar y conocer sus efectos. Para Uribe, el libro se centra en cuatro aspectos: 1) la emergencia de fuentes endógenas y exógenas de reforma electoral, 2) el rol de la negociación estratégica en la aprobación de reformas, 3) el impacto de las reformas en los partidos políticos y 4) la igualdad de género en los cargos de representación política. En cada uno de estos ejes resalta los principales elementos abordados por los autores de los capítulos, lo que denota un trabajo no sólo sustentado y contrastado, sino que también con una basta y sustantiva bibliografía.

Con todo lo expuesto, no cabe sino recomendar la lectura de este libro que, con seguridad, será una herramienta de acompañamiento al trabajo de investigadoras, investigadores, organismos electorales, actores políticos, academia, organismos no gubernamentales, entre otros. El aporte fundamental de las autoras y autores, no sólo consiste en proporcionar evidencias para comprender de manera comparada las diferentes reformas electorales que ha experimentado la región;

sino, sobre todo, entender que la dinámica de cambio continuo debe llamar la atención sobre la necesidad de una construcción plural, amplia y democrática sobre el horizonte estratégico de nuestras democracias. Únicamente de esa manera la vertiginosa trayectoria de los cambios cortoplacistas en las reglas del juego, no pondrán en entredicho la estabilidad de los sistemas políticos con el siempre latente peligro de relativizar la participación de las y los actores (Freidenberg y Došek, 2019).

Sobre la autora

KAREN GARZÓN-SHERDEK es maestra en Relaciones Internacionales por el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador. Sus líneas de investigación son: los sistemas electorales de la región, la democracia representativa y la política comparada. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: (con Flavia Freidenberg) “Ecuador: progresividad paritaria, movimientos de mujeres activos y alta representación descriptiva de las mujeres” (2022) en Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México; (con Santiago Cahuasquí-Cevallos) “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020” (2021) *Revista Estado & Comunes*, 1(12).

Referencias bibliográficas

- Casas, Kevin y Daniel Zovatto (2010) “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina” *Revista Nueva Sociedad* (225): 48-67.
- Dahl, Robert (2000) “A Democratic Paradox?” *Political Science Quarterly*, 115(1): 35-40
- Freidenberg, Flavia (coord.) (2022) *Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambios de reglas de juego*. Ciudad de México: IJ-UNAM/IECM.
- Freidenberg, Flavia y Tomas Došek (2019) “Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos” en Tuesta, Fernando (ed.) *Partidos políticos y elecciones*. Lima: PNUD/Jurado Nacional Electoral/ Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 73-103.

