Reformas electorales en América Latina

Flavia FREIDENBERG
Coordinadora

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
unam

INSTITUTO ELECTORAL
CIUDAD DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Graue Wiechers
Rector

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Pedro Salazar Ugarte
Director

María Marván Laborde
Secretaria académica

Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejera presidenta: Patricia Avendaño Durán

Consejeras y consejeros electorales: Carolina del Ángel Cruz
Erika Estrada Ruiz
Mauricio Huesca Rodríguez
Sonia Pérez Pérez
César Ernesto Ramos Mega
Bernardo Valle Monroy

Encargado de Despacho de la Secretaría Ejecutiva: Gustavo Uribe Robles

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: Andrés Sánchez Miranda, propietario
Guillermo Sacramento Ordaz Sánchez, suplente

Partido Revolucionario Institucional: Enrique Nieto Franzoni, propietario
Christian Omar Castillo Triana, suplente

Partido de la Revolución Democrática: José Augusto Velázquez Ibarra, propietario
Itzel Bello Alcaraz, suplente

Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente

Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente

Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Horacio Salomón Abreu García, suplente

Morena: Miriam Lisette Pérez Millán, propietaria
Paola Pintado Pérez, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López, propietario
Aníbal Alexandro Cañez Morales, suplente

Partido Revolucionario Institucional: Ernesto Alarcón Jiménez, coordinador

Partido de la Revolución Democrática: Jorge Gaviño Ambriz, propietario

Partido del Trabajo: Circe Camacho Bastida, coordinadora
María de Lourdes Paz Reyes, suplente

Morena: Yuriri Ayala Zúñiga, propietaria

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LAS ASOCIACIONES PARLAMENTARIAS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Alianza Verde Juntos por la Ciudad: Jesús Sesma Suárez, propietario
José Martín Padilla Sánchez, suplente

Ciudadana: Royfid Torres González, propietario
Daniela Gicela Álvarez Camacho, suplente

Mujeres Demócratas: Elizabeth Mateos Hernández, coordinadora

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.

Contenido

Coordinación: Flavia Freidenberg
Personas autoras: Hugo Picado León, Gerardo de Icaza, Yerutí Méndez, Karolina Gilas, Vladimir Márquez Romero, Gerardo Scherlis, Karina Cáceres, Ernesto Calvo, Álvaro López Lara, Víctor Alarcón Olguín, Line Bareiro, Lorena Vázquez Correa, Flavia Freidenberg, Betilde Muñoz-Pogossian y Cristhian Uribe Mendoza.

Edición

Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía
Gerardo Francisco Cabrera López, encargado de Despacho de la Dirección Ejecutiva

Coordinación: José Luis García Torres Pineda, coordinador editorial
Supervisión y formación: Kythzia Cañas Villamar, jefa del Departamento de Diseño y Edición
Corrección de estilo: Miguel Sánchez Arzate y Ricardo Raúl Benítez Estrada, analista corrector de estilo
Diseño editorial: Departamento de Publicaciones, IIJ-UNAM
Diseño portada: Edith Aguilar Gálvez

Primera edición, marzo de 2022

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México
www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-70-5

D.R. © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Ciudad de México
www.juridicas.unam.mx / pubiij@unam.mx

ISBN: 978-607-30-6041-7

Hecho en México.
Publicación de acceso gratuito, prohibida su venta.

REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

FLAVIA FREIDENBERG
Coordinadora

Ciudad de México • 2022

CONTENIDO

Prólogo XI
Francisco GUERRERO AGUIRRE

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego 3
Flavia FREIDENBERG

II. PROCESOS DE REFORMAS: DIFUSIÓN DE IDEAS, RECOMENDACIONES Y ACTORES INTERNACIONALES

¿Cómo viajan las reformas electorales de un país a otro? La difusión y la convergencia electoral en América Latina 25
Hugo PICADO LEÓN

Misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos. Recomendaciones y reformas. 41
Gerardo DE ICAZA
Yerutí MÉNDEZ

III. REFORMAS ORIENTADAS A LOS PARTIDOS Y LOS SISTEMAS ELECTORALES

El cambio de paradigma en la regulación de los partidos políticos latinoamericanos 69
Gerardo SCHERLIS

Las reformas políticas y su impacto en la creación de nuevos partidos en América Latina. 97
Vladimir MÁRQUEZ ROMERO

En contra de las listas abiertas. Sobre los efectos perversos de los mecanismos de voto personalizado 127
Karolina GILAS

IV. REFORMAS A LAS CAMPAÑAS, LA EQUIDAD DE LA COMPETENCIA Y LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD

El acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos en tiempos electorales en América Latina 149
Karina CÁCERES

Más vale escaño en mano: aversión al riesgo, fragmentación partidaria y reformas electorales en los estados mexicanos 187
Ernesto CALVO
Álvaro LÓPEZ LARA

El presidencialismo latinoamericano y la problemática de los gobiernos eficaces en América Latina 231
Víctor ALARCÓN OLGUÍN

V. REFORMAS VINCULADAS A LA AMPLIACIÓN DE DERECHOS PARA LA IGUALDAD Y LA INCLUSIÓN

Reformas electorales para ganar voz pública. 257
Line BAREIRO

La inclusión de las mujeres en los partidos: las reformas políticas necesarias para la democratización pendiente 273
Lorena VÁZQUEZ CORREA

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 287
Flavia FREIDENBERG
Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN

VI. CONCLUSIONES

Las reformas electorales en América Latina: los retos en los procesos de cambio institucional y los desafíos para la construcción democrática 315
Cristhian URIBE MENDOZA

Acerca de las autoras y los autores 331

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Prólogo

Francisco Guerrero Aguirre
Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA

La democracia, en su esencia, es la vía idónea para alcanzar cambios transcendentales dentro de toda sociedad. Por ello, el fortalecimiento de los procesos democráticos es una tarea en permanente evolución que encierra el reto de una constante transformación tendiente a responder eficazmente a las demandas que emergen de manera continua de las y los ciudadanos y de los mismos Estados.

Los procesos de reformas electorales constituyen una herramienta fundamental en el mejoramiento y perfeccionamiento de los sistemas democráticos. Su debida y oportuna implementación garantiza los derechos político-electorales de los ciudadanos; incorpora nuevos actores y demandas ciudadanas al debate público; permite el fortalecimiento de la institucionalidad de los órganos electorales; legitima la organización de elecciones libres, periódicas, justas y transparentes; faculta la evaluación de todas las etapas de los procesos comiciales; promueve planes de mejora de las prácticas electorales; y propicia y fomenta la seguridad jurídica, la confianza ciudadana y la de todos los actores políticos con respecto a los resultados de los procesos electorales.

En este contexto, América Latina ha atravesado por continuas reformas electorales durante las últimas cuatro décadas. Aunque los resultados no han sido siempre positivos, los constantes cambios en las reglas para la realización de comicios han demostrado los esfuerzos por obtener instituciones y procesos electorales más eficientes, competitivos y sólidos, así como sociedades más participativas y plurales.

La presente publicación, *Reformas electorales en América Latina*, dirigida por la profesora Flavia Freidenberg, reúne los aportes académicos de 16 expertos en materia electoral, a través de seis capítulos en los cuales se abordan aspectos como la evaluación de los procesos de reforma respecto a las reglas del juego electoral, los partidos políticos, el sistema electoral,

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

las campañas electorales, la equidad en la competencia, las condiciones de gobernabilidad, la ampliación de derechos, y los retos y desafíos en la construcción democrática.

Abriendo esta publicación, Flavia Freidenberg, en su texto "Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego", ofrece, de forma introductoria, una amplia mirada sobre las reformas electorales en la región. Su análisis incluye conceptos esenciales alrededor de los procesos de reformas y cómo éstas se convierten en estrategias de cambio, así como algunos ejemplos específicos en América Latina, y el papel de actores clave en cualquier proceso de reforma.

En el texto de Hugo Picado León, "¿Cómo viajan las reformas electorales de un país a otro? Difusión y convergencia electoral en América Latina", se profundiza sobre la relación de los organismos electorales con los procesos de rediseño institucional y su papel como canales para la difusión y la convergencia internacional de políticas legislativas. Mientras que Gerardo De Icaza, y Yerutí Méndez, en su artículo titulado "Misiones de Observación Electoral (MOEs) de la Organización de los Estados Americanos (OEA): Recomendaciones y Reformas", señalan las temáticas que han sido objeto de recomendaciones de la Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA) en los diferentes procesos electorales observados, especialmente aquellas que han ganado mayor relevancia durante los últimos, años como la imparcialidad, la neutralidad, la inclusión, la representación, la transparencia y la igualdad.

Por su parte, Gerardo Scherlis, en el texto titulado "El cambio de paradigma en la regulación de los partidos políticos latinoamericanos", destaca el fenómeno de la transformación de la regulación partidaria en América Latina como un proceso que trasciende a un país o a un grupo de países en particular. Así, la hipótesis del trabajo de Scherlis identifica los principales patrones de transformación en la manera en la que se regula a los partidos políticos en la región, sugiriendo que el modo en que los países reglamentan la actividad de los partidos proviene de un marco doctrinario que define o determina la relación entre los ciudadanos, los partidos y el Estado.

El trabajo de Karolina Gilas, "En contra de las listas abiertas. Sobre los efectos perversos de los mecanismos de voto personalizado", analiza el funcionamiento de las listas abiertas a partir de la revisión de las teorías de representación y la literatura sobre el funcionamiento de los sistemas electorales, particularizando su análisis en Perú. De tal forma, Gilas plantea que las listas abiertas no contribuyen a mejorar la calidad de la representación, por cuanto

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

inciden de manera negativa en la representación de las minorías, las posibilidades de éxito electoral de las mujeres y el clientelismo, entre otros aspectos.

En el texto "Las reformas políticas y su impacto en la creación de nuevos partidos en América Latina", de Vladimir Márquez Romero, se realiza una descripción sobre los principales aspectos de las reformas políticas en materia de inscripción de nuevos partidos políticos en América Latina y su relación con el nivel de institucionalización, confianza y número de partidos políticos. Así mismo, Karina Cáceres, en "Medios de comunicación y partidos políticos: el acceso a los medios de comunicación en tiempos electorales en América Latina", analiza, desde la metodología comparada, las reformas a los esquemas de acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos en campaña electoral, y las regulaciones a las campañas electorales en 18 países de América Latina, desde 1978 hasta 2019, comprendiendo una evaluación de las tendencias predominantes en la región.

En esta misma línea de investigación, Ernesto Calvo y Álvaro López Lara, en su análisis "Más vale escaño en mano: aversión al riesgo, fragmentación partidaria y reformas electorales en los estados mexicanos", muestran la conexión entre las reformas electorales federales y las oleadas de reforma electoral en los sistemas electorales mixtos subnacionales de México durante el período 1990-2016. Por su parte, Víctor Alarcón Olguín, en el texto "El presidencialismo y la problemática de los gobiernos eficaces en América Latina", analiza el papel que debe jugar la coordinación entre las instituciones de gobierno en la configuración de las prácticas democráticas de una sociedad, en particular las ventajas y desventajas que la manutención de regímenes de tipo presidencialista, en sus procesos de cambio político y democratización, ha traído a los países en América Latina.

A continuación, Line Barreiro, subraya, en su trabajo "Reformas electorales para ganar voz pública", la importancia de los procesos de reformas electorales enfocadas en la participación política de las mujeres, los desafíos que implican y el impacto que han tenido en la voz pública de las mujeres, visibilizando esa voz como elemento imprescindible para denunciar discriminaciones y abusos y, principalmente, para generar propuestas legales y debates para la transformación de sociedades y Estados.

Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian, en su artículo "Financiamiento de campañas, percepciones políticas y sus implicaciones para la participación de las mujeres: una agenda de reformas para la igualdad en América Latina", analizan la relación entre dinero y política desde una nueva estrategia centrada en las percepciones de las mujeres y de los hombres respecto a cómo acceder a recursos de financiación de campañas políticas, buscando identificar las principales diferencias. Posteriormente, Lorena

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Vázquez Correa, en su investigación "La inclusión de las mujeres en los partidos: las reformas políticas necesarias para la democratización pendiente", aborda el nivel de inclusión de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos.

Para concluir este fascinante recorrido de análisis y reflexiones de expertos en temas electorales de la región, Cristhian Uribe Mendoza ofrece, a través de su texto "Las reformas electorales en América Latina: los retos sobre los procesos y los desafíos en la construcción democrática", un panorama general sobre las condiciones, las consecuencias y los desafíos de la reforma electoral en América Latina a partir de los estudios empíricos recogidos en esta publicación.

Sin duda, los trabajos anteriormente descritos serán textos de consulta permanente, pues contribuyen al debate amplio y plural que implica el fortalecimiento de la democracia, del Estado de derecho y de los procesos electorales en América Latina, proporcionando herramientas de análisis y acción no sólo para autoridades electorales y personas en la academia, sino para cualquier ciudadano que se enfrenta hoy a un escenario complejo, de erosión de los sistemas políticos y electorales, agravado por la pandemia del COVID-19.

Son tiempos difíciles, la humanidad se enfrenta a nuevos y complejos desafíos; sin embargo, la democracia, las elecciones libres, periódicas, justas y transparentes, así como la vigencia del Estado de derecho y del orden constitucional son, en todo tiempo y circunstancia, las herramientas que proporcionarán, a toda la ciudadanía, un mejor presente y futuro, con más derechos y mejores oportunidades, en lo individual y en lo colectivo.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

I. Introducción

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

LAS REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA: UNA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGLAS DE JUEGO

Flavia FREIDENBERG

SUMARIO: I. *Introducción. El déficit de representación, los dilemas democráticos y la respuesta de cambio normativo.* II. *Las reformas electorales como procesos estratégicos de cambio.* III. *El origen de las reformas, los diagnósticos y el papel de los actores críticos en América Latina.* IV. *Estructura de la obra.* V. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN: EL DÉFICIT DE REPRESENTACIÓN, LOS DILEMAS DEMOCRÁTICOS Y LA RESPUESTA DE CAMBIO NORMATIVO[1]

Los esfuerzos por construir sociedades más igualitarias han encontrado en las reformas a las reglas de juego en materia político-electoral, plasmadas en las leyes o en la Constitución, una herramienta para transformar las condiciones en las que se accede y/o ejerce el poder y se hacen cada vez más profesionales y competitivas las elecciones en los países de América Latina. Desde los movimientos sociales, las élites políticas, el movimiento amplio de mujeres, las personas defensoras de los derechos de la diversidad e incluso desde las agencias de cooperación y organismos gubernamentales de carácter internacional se han impulsado ideas y propuestas para transformar las condiciones de equidad en la competencia, garantizar el pluralismo y las li-

[1] Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al 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 (Clave del proyecto: IN301020). 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.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

bertades, incluir a grupos que han estado históricamente subrepresentados en las instituciones, mejorar la profesionalización de la gobernanza electoral, atender las condiciones de gobernabilidad y fortalecer la autonomía de los árbitros electorales.

Al mismo tiempo, muchas veces, las reformas no han respondido sólo a intentos de ampliación de derechos, condiciones de equidad o una mayor democratización de la competencia política, sino que, más bien, han sido resultado de una puja constante por parte de las élites políticas por controlar las reglas de juego y maximizar los beneficios que la implementación que éstas pueden tener para sus expectativas de poder. Las demandas de cambios en el modo en que se organizan las elecciones, se cuentan los votos, se financian las campañas o las presiones por el uso de determinadas fórmulas de asignación de escaños esconden creencias respecto a que esas reglas condicionan los comportamientos de los individuos y pueden suponer ventajas a grupos específicos. En ese sentido, las élites políticas pueden buscar cambiar constantemente los incentivos que provienen de esas reglas acomodando el escenario de juego estratégico a sus preferencias e intereses (Geddes, 1991), ya sea para beneficiarse en sus metas, para mejorar el funcionamiento de la democracia o, incluso, para ambas.

Como la literatura comparada ha consensuado, cualquier reforma electoral supone un cambio en alguno de los elementos centrales del sistema electoral, tanto en su definición minimalista y estricta como en otras dimensiones que afectan la competencia política e incluye atributos técnicos o menores (Leyenaar y Hazan, 2011; Freidenberg y Došek, 2016b). Desde esta perspectiva, los cambios en las reglas electorales no necesariamente indican inestabilidad institucional, sino que pueden suponer una respuesta a las demandas de garantizar el cumplimiento de los principios y valores democráticos, la ampliación de los derechos políticos y electorales, mejores condiciones para la representatividad y mayores niveles de legitimidad del sistema político (Freidenberg y Došek, 2016b; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a).

El hecho de que se lleven a cabo reformas a las reglas formales supone una creencia de que esas reglas tienen poder (o implican poder) y de que cambiarlas supone desanudar acuerdos y compromisos respecto a lo que se acordó previamente (o alguien con la fuerza mayoritaria necesaria impuso) para la convivencia política. Esas reglas formales, es decir, las normas y procedimientos que regulan el funcionamiento político tienen capacidad para restringir, condicionar y facilitar el comportamiento de los individuos (North,1990: 3-4). A diferencia de las informales, éstas se encuentran escri-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

tas 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.

Las dirigencias partidistas suelen pensar que cada conflicto se puede solucionar con un remedio institucional. O, dicho de manera coloquial, a cada problema le piensan una reforma. La experiencia comparada da cuenta de muchos ejemplos donde las élites políticas, ya sea en el gobierno o en la oposición, creen que, más que cambiar sus propios valores, sus decisiones o sus comportamientos necesitan modificar una ley o crear una nueva norma escrita, aunque luego ni ellos mismos respeten los cambios introducidos al sistema electoral o a las reglas de juego.

En ocasiones, es verdad que las reformas aprobadas solucionan los problemas que se esperaba resolver e incluso generan cambios positivos en términos de inclusión, gobernabilidad o eficiencia de las instituciones. En otras, determinadas reformas, al no contar con buenos diagnósticos, con la rutinización y el aprendizaje de su funcionamiento, suelen atender problemas con medidas que no resuelven eso que quieren cambiar o, incluso, generan nuevos problemas que no se habían previsto. La escasa mirada a lo que ocurre en otros países suele ser una constante en los sistemas políticos. Se impulsan supuestas recetas propias sin tener en cuenta cómo se han resuelto en otros contextos problemas similares.

Durante las últimas cuatro décadas, América Latina se ha caracterizado por un intenso activismo reformista, lo que la ha convertido en un estupendo laboratorio para evaluar los procesos de cambio institucional, las dimensiones del sistema y la gobernanza electoral más reformadas, las motivaciones que los impulsan y sus consecuencias sobre el funcionamiento del sistema político (Freidenberg *et al.*, 2020; Freidenberg y Došek, 2016b; Casas-Zamora, 2016: 17). Este activismo reformista se ha dado desde los procesos de redemocratización originados en la década de 1980, a raíz de los problemas técnicos y administrativos en la organización de las elecciones; la profesionalización y autonomía de las autoridades electorales (Zovatto, 2018); las dificultades de gobernabilidad (Alarcón Olguín, en este libro; Casas-Zamora, 2016; Zovatto y Orozco Henríquez, 2008; Nohlen, 1993) y la desigualdad de acceso de diversos sectores y grupos sociales a las instituciones democráticas (Bareiro, en esta obra).

Las investigaciones realizadas evidencian que entre 1977 y 2019 se aprobaron al menos 239 reformas electorales en 18 países de América Latina (Freidenberg *et al.*, 2020); sin embargo, no todos los países latinoamericanos han realizado el mismo número de reformas durante el periodo,

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

lo que permite clasificar los casos en hiperactivos (Ecuador, Perú, México, Rep. Dominicana), moderados (Argentina, Bolivia, Panamá, Costa Rica, Brasil, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Venezuela, Colombia) y pasivos (Uruguay, Paraguay) (Freidenberg y Došek, 2016a).

El intenso activismo reformista de las élites latinoamericanas (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019b, Freidenberg y Došek, 2016b) se distancia de las democracias europeas, que han sido renuentes a modificar sus reglas de juego, y desafía el supuesto de estabilidad institucional que la literatura especializada sugiere para la consolidación democrática (Lijphart, 1995; Norris, 2011). Los cambios en las reglas han sido en diferentes dimensiones del sistema electoral (Freidenberg *et al.*, 2020), generando avances en algunas dimensiones, pero, también, provocando sentidos contradictorios en la orientación de las reformas en un país de un momento a otro. Un ejemplo en ese sentido es la reforma de la fórmula de asignación de escaños a nivel legislativo en Ecuador, que se ha cambiado más de ocho veces desde 1978. Estos cambios constantes no facilitan el aprendizaje de las regilas ni tampoco la evaluación respecto a sus efectos. Como sostiene Casas-Zamora (2016), "hay que darles tiempo a las reformas" para que se genere cierto aprendizaje institucional por parte de las élites, de las instituciones y de la ciudadanía.

La discusión sobre cuáles son las mejores reglas y cuáles los sistemas electorales más eficientes, gobernables y representativos (Freidenberg y Uribe, 2019b; Marenco, 2009; Negretto, 2009; Nohlen, 1993) han cruzado la dinámica de los sistemas políticos latinoamericanos, en los que se ha empleado el cambio de reglas electorales y políticas como una respuesta a los problemas de funcionamiento de la democracia. Los procesos de cambio cristalizan las preferencias de los actores y visualizan las ideas de aquellos que impulsan las reformas, lo que no es una cuestión menor. Las reglas plasman valores e ideas de los hacedores de esas reglas; de ahí que importa quién y cómo participa en dicho proceso.

La ciudadanía puede promover las reformas en contextos de descontento y desconfianza hacia las instituciones políticas. Para ello, la ciudadanía puede hacer uso de mecanismos de democracia directa, como el referendo, o ejercer presión mediante la movilización colectiva en las calles (Renwick, 2010). Asimismo, los grupos de presión y los medios de comunicación también pueden influenciar algún cambio en las reglas de juego electoral (Leyenaar y Hazan, 2011). Más allá de estas situaciones específicas, las dirigencias políticas no suelen perder el control del proceso de cambio institucional, por lo que las reformas —en este ámbito— son resultado de la interacción entre

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

las élites, por un lado, y de la ciudadanía, los grupos de presión, los medios de comunicación o la opinión pública, por otro (Renwick, 2010). Estas reformas iniciadas "desde abajo" pueden tener éxito a pesar de ir contra los intereses de las élites políticas (Leyenaar y Hazan, 2011; Norris, 2011).

A pesar de esta posibilidad y aun cuando cada vez se discute más sobre la necesidad analítica de evaluar la participación de la ciudadanía en las diferentes fases de un proceso de reforma electoral, éstas son más bien excepciones que una constante, al menos en las experiencias latinoamericanas, en las que tradicionalmente la ciudadanía ha estado ausente de las discusiones reformistas. Una buena reforma requiere, por tanto, buenos diagnósticos, evaluación comparada y participación plural de grupos, individuos y sectores en sus diferentes fases. Y todos estos elementos son los que las reformas no suelen tener.

El conjunto de textos que integran esta obra explora, desde diversas aristas, los procesos de reformas electorales, sus causas y sus consecuencias, y este capítulo inicial está organizado en cuatro secciones, que buscan sistematizar y discutir una serie de supuestos que son necesarios para comprender los procesos reformistas. La primera sección es una discusión teórica que revisa conceptos y discusiones clave sobre lo que suponen los procesos de reformas como procesos estratégicos. La segunda sección plantea diversas dimensiones que deben evaluarse cuando se estudian esos procesos estratégicos, tomando en cuenta ejemplos concretos de América Latina; en la tercera sección se llama la atención sobre la relevancia de evaluar qué, quién y para qué debe en cualquier proceso de reforma y, al final, en la última sección, se describe la estructura de esta obra y se identifican los principales aportes y argumentos que aporta el conjunto de capítulos realizados por investigadores e investigadoras de diversos países de la región, lo cual permite avanzar en el conocimiento de las reformas electorales en perspectiva comparada.

II. Las reformas electorales como procesos estratégicos de cambio

Los procesos de reforma electoral son procesos estratégicos (García Díez, 2006; Boix, 1999: 604) que buscan cambiar los sistemas electorales, es decir, las reglas y mecanismos institucionales que establecen el modo en que se asignan los escaños o se distribuyen las cuotas de poder y también otros elementos que, sin ser estrictamente las reglas del sistema electoral, afectan de manera directa la competencia política (como los registros de candidaturas o

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

el financiamiento de las campañas) y el funcionamiento de las instituciones democráticas.[2] 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 (Freidenberg *et al.*, 2020), y marcan una serie de incentivos que ayudan a los actores a tomar decisiones respecto a lo que les beneficia y perjudica con relación a esas reglas (Boix, 1999: 604).

Si bien la democracia es un régimen político caracterizado por la certidumbre en las reglas y la incertidumbre en los resultados (Przeworski, 2019), esto no ha impedido que, en diferentes coyunturas y contextos, los países de América Latina hayan experimentado procesos de cambio de sus reglas de juego para intentar mejorar el funcionamiento de las democracias o, por el contrario, buscando maximizar las preferencias de sus élites partidistas. Cambiar las reglas formales permite a las élites —cuando pueden hacerlo—, acomodar el escenario de juego estratégico a sus preferencias e intereses (Nohlen, 1981: 141; Norris, 2011: 531) y, con ello, alterar la distribución del poder (Boix, 1999: 609).[3]

Esos procesos ponen en evidencia el modo en que los que controlan el poder pueden proteger sus intereses (Benoit, 2004: 373) 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. Como sostiene Benoit (2007: 364), la idea neoinstitucionalista de la interacción mutua entre actores políticos e instituciones electorales es uno de los grandes consensos de la literatura comparada: los partidos se adaptan a los incentivos estratégicos presentados por las leyes electorales, pero, al mismo tiempo, pueden modificar y adaptar los marcos institucionales que los condicionan.

A pesar de lo que ciertos sectores conservadores han defendido durante mucho tiempo, los sistemas electorales pueden cambiar a través de una variedad de dinámicas, involucrando actores, motivaciones y resultados muy diferentes (Leyenaar y Hazan, 2011). Si se quiere comprender por qué los sistemas electorales cambian (o, en su caso, permanecen inalterables), re-

[2] Las dimensiones más importantes del sistema electoral son: el principio de representación, la fórmula electoral, la magnitud de los distritos, el umbral electoral y el tamaño de las cámaras legislativas (Lijphart, 1995; Nohlen, 2004). La discusión académica concibe estos componentes como el "corazón del sistema electoral" (Lijphart, 1995) o su definición en "sentido estricto" (Nohlen, 1993; 2004).

[3] Desde una definición operativa se define el "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).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

sulta clave estudiar quién tiene poder para influir sobre ellos, cuáles son las coyunturas críticas que facilitan el consenso necesario para que se impulsen acuerdos que modifiquen las reglas y qué patrones son más probables de darse respecto a la selección de unos sistemas sobre otros.

Cualquier evaluación de dichos procesos de reformas deben realizarse tomando en cuenta cinco supuestos: *a)* que las reglas importan, ya que condicionan o restringen los comportamientos individuales; *b)* que las reglas reflejan las expectativas y las preferencias de los actores, pero no siempre generan los mismos efectos en contextos diversos; *c)* que las élites tienden, por lo general, a ser conservadoras y, por tanto, esperan que los sistemas electorales también sean estables y resistentes al cambio, al menos en la mayoría de las democracias estables; *d)* pero que algunas dirigencias políticas buscan impulsar cambios en las reglas porque creen que los sistemas vigentes las perjudican y, por tanto, fomentan reformas como parte de juegos estratégicos que buscan alterar la distribución del poder.[4]

Un proceso de reforma resulta exitoso entonces cuando cumple con ciertos requisitos estratégicos (analíticos, políticos y técnicos). Primero, los requisitos analíticos que tienen que ver con el diagnóstico o problema que describe 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 élites sobre la necesidad y los objetivos de la reforma, que resultan claves para dotar de legitimidad a los procesos. Y, tercero, los requisitos técnicos que están relacionados con los mecanismos para modificar el sistema electoral, la manera en que se procesan las diferencias entre los actores y la búsqueda de información sobre los posibles efectos del cambio sobre diversas dimensiones del sistema político (Nohlen, 1993: 38-39). No hay reforma electoral exitosa si no se basa en ciertas pautas consensuadas entre los actores. Siempre es necesario una serie de compromisos mínimos entre gobierno y oposición (o entre diversos actores de la oposición) para que la reforma resulte eficiente. También se requiere cierta base de legitimidad social que nutra de estabilidad a la reforma y la inocule de futuras exigencias reformistas.

El ritmo del cambio de las reglas puede incidir —al menos teóricamente— sobre las instituciones en dos sentidos normativos: *a)* las fortalecen o *b)*

[4] En ese sentido, cualquier evaluación de una reforma debe considerar diferentes estrategias metodológicas que deben incluir: *a)* evaluar las intenciones de los actores; *b)* evaluar las motivaciones que están en la ley; *c)* evaluar las consecuencias de lo que se aprobó (en relación a si produce un sistema político más representativo; elecciones más competitivas y/o confiables o posibles problemas de coordinación e implementación de las normas).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

las desinstitucionalizan. Las reformas no necesariamente construyen siempre partidos más fuertes, sistemas de partidos más institucionalizados o mejores vínculos élites-ciudadanía, como sería de esperar para el fortalecimiento de la democracia. Es más: las reformas no necesariamente suponen avances unidireccionales; muchas veces implican avances y retrocesos. La incontinencia reformista que han experimentado algunos países de América Latina, como Ecuador, Perú o México, ha generado un carrusel de incentivos que no consiguen estabilizarse ni dar certezas respecto a los comportamientos políticos (Freidenberg y Došek, 2016b). Por ejemplo, las reformas orientadas a la flexibilización de la estructura de voto —desde las listas cerradas y bloqueadas hasta el voto preferencial—, como las que se llevaron a cabo en Ecuador o Perú, no resolvieron su objetivo de mejorar el vínculo entre representantes y representados. Por el contrario, debilitaron los incentivos para mantener la lealtad y la disciplina partidista, incrementaron el costo financiero de las campañas y el clientelismo y debilitaron a las organizaciones de partidos (Gilas, en esta obra).

Los procesos de reformas pueden enfrentar contrarreformas que pueden suponer avances respecto a los cambios que se han aprobado (ya sea porque son impopulares o porque los efectos que han tenido sobre otras dimensiones son contrarios a las expectativas que se tenían respecto a dicho proceso) y también pueden suponer retrocesos en términos de institucionalización democrática. Asimismo, las reformas pueden pasar por un proceso de difusión. Es decir, si los contenidos de las reformas son resultado de un "efecto contagio" de ideas que viajan de un contexto a otro (Picado, en esta obra; Romero Balvillián, 2016; Weyland, 2011) y, por tanto, los países asumen reformas similares en momentos específicos del tiempo ("olas de cambio") o, en su caso, los contenidos de esas reformas responden a evaluaciones parroquialistas de los dirigentes que las impulsan y/o aprueban, independientemente de las reformas promovidas por otros países o las agencias de cooperación, quienes incluso alertan a las dirigencias locales respecto a que eso que quieren cambiar ha demostrado que no funciona en otros contextos.

III. El origen de las reformas, los diagnósticos el papel de los actores críticos en América Latina

A pesar de que los procesos de reforma electoral son moneda común en algunos países de América Latina y uno de los contextos más activos en esta

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

materia, como se ha evidenciado en diversas investigaciones previas (Freidenberg *et al.,* 2020; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a; 2019b; Freidenberg y Došek, 2016b), el estudio del origen de las reformas es uno de los campos menos estudiados en la región y en perspectiva comparada (Benoit, 2007: 364).

La literatura comparada (Benoit, 2007: 364) sostiene que pueden encontrarse al menos cuatro tipos de actores que desempeñen papeles importantes en la toma de decisiones en los procesos de reforma electoral: los políticos, ya sea sólo los partidos con representación legislativa o todos los actores partidistas, más allá de su fuerza electoral; la ciudadanía, a través de organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil; la justicia electoral (e incluso las autoridades administrativas) y actores externos (como agencias de cooperación u organizaciones gubernamentales internacionales).

El grado en que estos actores están realmente involucrados en procesos de reforma particulares varía ampliamente y pueden distinguirse inicialmente entre aquellos casos en los que un conjunto de actores puede imponer reformas y otros en los que al menos dos tipos de actores (por ejemplo, gobierno vs. oposición) interactúan para generar resultados (Renwick, 2010), lo que evidencia que el origen de un proceso de reformas puede provenir de actores diversos y que incluso un mismo actor puede tener posiciones diferentes sobre la orientación de una reforma en momentos distintos de un mismo sistema político.

En algunos casos, los procesos de reforma pueden ser promocionados por coaliciones gobernantes de manera unitaria o, en otros casos, estar acompañadas por partidos de la oposición, por sectores de la academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos electorales o por las instituciones jurisdiccionales. Los cambios pueden darse por dos mecanismos. Primero, por "imposición de la élite mayoritaria dominante al resto de las élites"; esto es, cuando un sector político mayoritario considera que puede sacar provecho de la reforma electoral en sí misma. Segundo, a través de un "acuerdo" (por consenso entre las élites), que se da bajo determinadas circunstancias: una crisis de representación o de legitimidad que amenaza la estabilidad del sistema político; cuando los políticos presumen que modificar el sistema electoral puede maximizar su poder o cuando hay incertidumbre extrema con respecto a los resultados electorales futuros.

Las experiencias en América Latina han sido diversas. La mayoría de las reformas fueron realizadas por coaliciones partidistas que buscaban satisfacer intereses diversos y que estaban lideradas por al menos dos partidos con objetivos reformistas contrapuestos (Negretto, 2010: 199). Algunos procesos fue-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ron impulsados por las élites políticas partidistas (como la de México 2013/2014);[5] otras por la sociedad civil, con apoyo de la cooperación internacional (como en Colombia 2014), y algunas, más sensibles, fueron adoptadas por los órganos constitucionales y/o judiciales (como en Costa Rica 2008 o El Salvador 2013). Las fuentes endógenas de las reformas tienen a los partidos políticos que hacen parte del poder legislativo sus principales protagonistas (como, por ejemplo, en Guatemala 2016 o República Dominicana 2015). Sin embargo, también es posible identificar la presencia de otras fuentes de reforma como el partido en el gobierno desde el poder ejecutivo (como en Chile 2015, Colombia 2016/2018, Ecuador 2015 y 2018, Perú 2019, entre otros) o el órgano electoral (como en Honduras 2012/2016 o Venezuela 2015) (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a).

Los procesos de negociación también pueden ser resultado de experiencias políticas por fuera del Congreso (como en Guatemala o en México 2013/2014); como fruto de un diálogo nacional entre las diversos actores partidistas y sociales, por fuera del ámbito legislativo (Honduras 2014) o como resultado de la propuesta de instituciones jurisdiccionales (El Salvador 2013; Costa Rica 2008) (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a). En esos procesos han podido participar todos los actores sociales y políticos en sentido amplio, incluyendo grupos representados a través de los partidos políticos, empresarios, ONG, universidades, sindicatos (Perú o Guatemala) o los actores en sentido restringido —sólo los partidos políticos con representación parlamentaria e incluso sólo los dirigentes de los partidos, sin incluir a los legisladores— (como en México).

Las intensas negociaciones entre élites políticas pueden enfrentar candados, llaves y largas jornadas de *intercambio de monedas* (por usar una metáfora), buscando maximizar sus beneficios en las negociaciones sin romper la estabilidad institucional. Normalmente, esos procesos reformistas se llevan a cabo antes de una convocatoria a elecciones, lo que hace que el cálculo político y la urgencia por consensuar normas obligue muchas veces a realizar modificaciones superficiales más que profundas reformas a las reglas de juego. Salvo alguna que otra excepción en donde se han generado canales específicos para la participación ciudadana de manera estable e institucio-

[5] Por ejemplo, el Pacto por México fue un instrumento de negociación para el cambio institucional que se hizo como un "pacto de élites" en un espacio de negociación alternativo al espacio de debate legislativo, lo que eran las prácticas de negociaciones comunes en el país. El objetivo de este proceso de reforma fue doble: por un lado, conseguir articular la aprobación de diversas reformas (donde la electoral era moneda de cambio de otras reformas, como la energética y la fiscal) y, por otro, garantizar la gobernabilidad.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

nalizada, junto al Tribunal Superior de Elecciones, como en Panamá o, a través de diálogos, como los que se han dado en Guatemala, en la mayoría de los países la ciudadanía está ausente de la elaboración.[6] En resumen, la participación de la sociedad civil, de la academia o de diversas voces partidistas sobre los temas que hay que reformar, las deliberaciones sobre las consecuencias y sus efectos sobre el funcionamiento del sistema político suelen estar ausentes.

Si bien ha habido algunas excepciones,[7] resulta difícil establecer el modo en que esos procesos de reformas electorales cuentan con la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de diagnósticos y/o en la generación de propuestas concretas de reformas. Esta cuestión debería ser incorporada en la generación de investigación comparada que contribuya a una agenda de investigación ampliada en la materia y que permita entender mejor la especificidad latinoamericana en cuanto al modo en que se impulsan y se implementan los procesos de reforma electoral.

Las investigaciones realizadas hasta el momento —que deben seguir profundizándose— indican que las reformas electorales han sido respuestas a problemas de representación política, a la exigencia de ampliación de derechos e inclusión de grupos subrepresentados y a los problemas de gobernanza electoral de cada país, y también han sido cálculos estratégicos de los actores políticos y resultado de fuentes exógenas como consecuencia de la difusión internacional de ideas desde las agencias de cooperación internacional y/o los efectos de contagio de unos países a otros (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a; Picado, en esta obra; De Icaza y Méndez, en esta obra). Finalmente, las reformas evidencian contradicciones en los procesos reformistas, que han caminado hacia polos opuestos en términos de representación y gobernabilidad (Freidenberg y Došek, 2016a; Negretto, 2010; Marenco, 2009) y esto supone un desafío para la estabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos.

[6] Panamá es una excepción única en América Latina, ya que por mandato constitucional el Tribunal Supremo de Elecciones debe convocar a la discusión del sistema electoral vigente cada vez que pasa una elección. En este sentido, en cada oportunidad, se convoca a una Comisión Nacional de Reformas Electorales en la que participan los representantes de los partidos, de la sociedad civil y de los organismos interesados, con la supervisión del TSE, y se realiza un proceso de deliberación semanal en torno a una agenda de temas preestablecidas en las que los diversos actores críticos pueden exponer sus experiencias. Este modelo fue incorporado en las últimas reformas realizadas en Guatemala.

[7] Como, por ejemplo, en Chile 2015 o 2019/2020, Guatemala 2015, Colombia 2016 o Ecuador 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

IV. Estructura de la obra

Este libro busca contribuir en la investigación comparada sobre las reformas electorales realizadas en los países latinoamericanos, con la intención de sistematizar insumos, identificar aprendizajes y repensar buenas prácticas que ayuden a entender las causas de las agendas reformistas y sus efectos sobre el funcionamiento de la democracia. Una serie de interrogantes guían la elaboración del conjunto de trabajos que se presentan en este volumen y que se insertan en esfuerzos que se han realizado en los últimos años, desde el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#Observatorio Reformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

La obra recoge algunos de los trabajos presentados en el 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 - #NoSinMujeres, el posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Instituto Nacional Electoral (INE), en la Ciudad de México, durante los días 27 y 28 de septiembre de 2018. Este Seminario Internacional fue clave para la visibilización de una agenda de trabajo e investigación muy activa que se está desarrollando al menos desde 2015 en torno al #ObservatorioReformas y que permitió generar redes internacionales para avanzar sobre los alcances de los cambios institucionales y sus efectos sobre la representación política en América Latina.

El objetivo del seminario fue generar un espacio de discusión y elaboración de diagnósticos e intercambio de propuestas de reformas en ciertas áreas clave de la representación política y la gobernanza electoral en los sistemas políticos de América Latina, además de facilitar espacios para compartir experiencias y generar mecanismos de colaboración regional entre activistas, políticos(as), funcionarios(as) y académicos(as). En cada una de las 20 mesas de trabajo se buscó reflexionar de manera multidisciplinar, plural y crítica acerca de los desafíos actuales de la representación política con la intención de conocer cómo se construyen los diagnósticos que dan origen a las reformas políticas, cuáles son buenas prácticas en materia de reformas políticas y cuáles son los efectos políticos y estratégicos que han generado determinados tipos de reformas en la vida democrática de la región. En esa primera ocasión, una multitud de expertos y expertas residentes en diversos países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, El Salvador, Estados Unidos, Perú y México) presentaron y deba-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

tieron en torno a 80 ponencias sobre diversos aspectos relacionados con las motivaciones, procesos y efectos de las reformas político-electorales sobre diversas dimensiones del sistema político.

Esta obra se nutre de esas reflexiones y reúne a una diversidad de quince académicos(as), activistas, funcionarios(as) electorales y de organismos internacionales y estudiantes de posgrado, residentes en diversos países como Argentina, Costa Rica, España, Estados Unidos, México y Paraguay, que investigan, conceptualizan, toman decisiones y trabajan en torno a diversas agendas relacionadas con cuáles son las mejores rutas para mejorar las condiciones de gobernanza electoral, inclusión y calidad de las democracias en la región. Los trece capítulos trabajan con un *n* grande (estrategia comparativa), lo que permite identificar semejanzas y diferencias entre los casos cuando realizan reformas electorales y da pistas respecto a como entender y resolver un problema, más allá de las características propias de un contexto.

El libro consta de cuatro partes. En la primera se analiza el modo en que se origina una reforma electoral, ya sea por el papel de los organismos electorales nacionales en la discusión pública, así como también por la posibilidad de hacer recomendaciones y evaluaciones que pueden realizar los actores internacionales. En el capítulo de Hugo Picado León, del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica y miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, se evalúan los mecanismos formales e informales que tienen los organismos electorales para influir en los procesos de reforma electoral y la manera en que pueden promover cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, a la vez que se convierten en vehículos para la difusión de ideas y convergencia de políticas.

En el siguiente capítulo se analiza el papel de los organismos internacionales desde las recomendaciones realizadas por las Misiones de Observación Electoral, de la Organización de los Estados Americanos. En este capítulo, Gerardo de Icaza y Yerutí Méndez, de la Organización de los Estados Americanos, evalúan las recomendaciones realizadas por las MOE en materia de reforma electoral y destacan la relevancia de los principios generales de una elección democrática: imparcialidad, neutralidad, inclusión, representación, transparencia e igualdad en dichas sugerencias normativas por encima de temas administrativos o de organización de una elección.

En una segunda parte se analizan las reformas orientadas a diversas dimensiones de los partidos y los sistemas electorales. En su capítulo sobre la regulación de los partidos políticos, Gerardo Scherlis, de la Universidad de Buenos Aires e investigador del Observatorio de Reformas Políticas en

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

América Latina, sostiene que la regulación sobre la creación y el funcionamiento de los partidos políticos ha crecido de manera importante en las últimas tres décadas y que, aunque se ha explorado poco en relación con los partidos latinoamericanos, los análisis permiten comprender el cambio en el paradigma que orienta la legislación sobre partidos.

En el capítulo siguiente, que trata sobre el impacto de las reformas en la creación de nuevos partidos en los sistemas políticos de América Latina, Vladimir Márquez Romero, estudiante del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, reflexiona sobre cómo las reformas a la inscripción de nuevos partidos se relacionan con el nivel de institucionalización del sistema de partidos, la confianza en los partidos y el número de partidos que han participado en las elecciones presidenciales. Finalmente, en su capítulo, Karolina Gilas, de la FCPyS de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro de la Red de Politólogas e investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, evalúa los efectos nocivos del uso de las listas abiertas y, en particular, el modo en que ese tipo de estructura de voto dificulta la representación política de las minorías.

En la tercera parte se analizan las reformas orientadas a regular las campañas, la equidad de la competencia política y las condiciones de gobernabilidad y relación entre poderes e instituciones democráticas en la región. El capítulo de Karina Cáceres, de la Universidad de Salamanca, de la Red de Politólogas e investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, analiza las reformas relacionadas con el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales en 18 países de América Latina desde 1978 hasta 2019, dando cuenta de la apertura de los sistemas y de los desafíos que deberían abordarse con respecto al uso de las redes sociales. En el siguiente capítulo, Ernesto Calvo, de la Universidad de Maryland, miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, y Álvaro Fernando López Lara, de la Universidad Autónoma Metropolitana, en Xochimilco, exploran las relaciones entre las reformas electorales, la fragmentación partidaria y la representación legislativa en las entidades federativas mexicanas. En su capítulo sobre los desafíos que enfrenta el presidencialismo para generar gobiernos eficaces en América Latina, Víctor Alarcón Olguín, de la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Iztapalapa, y miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, analiza las dinámicas de cooperación y confrontación entre las instituciones democráticas, buscando identificar cuáles son las reformas que mejoran la eficacia de dichas instituciones.

En la última parte de la obra se analizan las reformas vinculadas a la ampliación de derechos para la igualdad y la inclusión en los sistemas po-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

líticos de América Latina. En su capítulo, Line Bareiro, del Centro de Documentación y Estudios, Red de Politólogas, y miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, evalúa críticamente los efectos de las reformas electorales para ganar voz pública en los sistemas políticos de la región, dando cuenta de la importancia de haber introducido medidas de acción afirmativa como las cuotas o las reformas de la paridad de género para incrementar la representación política de las mujeres latinoamericanas. En el siguiente capítulo se estudia el modo en que se da la inclusión de las mujeres en los partidos políticos. Este trabajo, elaborado por Lorena Vázquez Correa del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y miembro de la Red de Politólogas, da cuenta de la importancia de continuar profundizando con más reformas orientadas a la democratización de los partidos, dado que aún siguen siendo los *gatekeepers* de la representación de las mujeres.

Finalmente, Flavia Freidenberg, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y Betilde Muñoz-Pogossian, de la Organización de los Estados Americanos, ambas miembros de la Red de Politólogas #NoSinMujeres e investigadoras del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, analizan los problemas que enfrentan las mujeres políticas para conseguir financiamiento para sus campañas electorales, a partir de una encuesta que incluye las voces de más de 200 mujeres candidatas, y proponen una agenda de reformas para la igualdad en América Latina. La obra concluye con una serie de reflexiones de Cristhian Uribe Mendoza, estudiante del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, sobre los retos pendientes para la construcción democrática y la necesidad de perfeccionar los procesos de reformas electorales que se desarrollan en los países latinoamericanos, incluyendo la voz de la ciudadanía en los diagnósticos, la profesionalización de los procesos de toma de decisiones y un mayor esfuerzo en incorporar instancias de legitimación ciudadana en cada uno de ellos.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha sido el espacio ideal desde dónde articular las investigaciones que se recogen en esta obra y desde dónde, además, impulsar el debate en torno al cambio institucional y su incidencia sobre el funcionamiento de las democracias latinoamericanas. En ese escenario, 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 articular un equipo de investigación diverso, plural y muy comprometido con los retos que enfrentan las democracias latinoamerica-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

nas. En ese sentido, agradezco al doctor Francisco Guerrero, de la OEA, y al doctor Pedro Salazar Ugarte, director del IIJ-UNAM, la confianza y el apoyo para poder continuar construyendo, a través del #ObservatorioReformas, la producción académica necesaria, los espacios de diálogos y las actividades de formación de recursos humanos e incidencia pública que permitan mejorar nuestro conocimiento sobre las democracias latinoamericanas.

Ximena Molina Figueroa y Mauricio Morales Betancourt, estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; Cristhian Uribe Mendoza y Karolina Gilas, todos ellos en su calidad de investigadores del #ObservatorioReformas, fueron de gran ayuda para la revisión y edición de este libro. Me siento en deuda con cada uno por el cuidado y la delicada atención que pusieron para articular que los textos que hoy se presentan puedan formar parte de un conjunto compacto de investigaciones rigurosas, preocupadas por ayudarnos a pensar cómo mejorar las democracias de América Latina.

Estoy convencida de la responsabilidad que la academia tiene respecto a la construcción democrática y de la necesidad urgente de construir puentes entre quienes investigan y analizan, quienes toman decisiones de política pública y quienes lideran las instituciones democráticas. Obras como estas, destinadas a generar sinergias y lazos de comunicación entre los diversos actores críticos de nuestras democracias, contribuirán a mejorar los diagnósticos y las propuestas y a evaluar los efectos que las reformas han tenido en los países de la región. Y, sin duda, la política comparada, es decir, observar cómo otros han resuelto —o no— los problemas de los sistemas políticos, siempre es la mejor respuesta para aprender qué hacer y cómo hacer mejor las cosas en nuestros países.

V. Referencias bibliográficas

BENOIT, Ken, 2004, "Models of electoral system change", *Electoral Studies*, vol. 23 (3), pp. 363-389.

BENOIT, Ken, 2007, "Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions", *Annual Review of Political Science*, vol. 10, pp. 363-390.

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), pp. 609-624.

BOWLER, Shaun y DONOVAN, Todd, 2012, "The Limited Effects of Election Reforms on Efficacy and Engagement", *Australian Journal of Political Science*, vol. 47 (1), pp. 55-70.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

CAMINOTTI, Mariana y FREIDENBERG, Flavia, 2018, "Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política: una introducción", en FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš, eds., *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 7-32.

CASAS-ZAMORA, Kevin, 2016, "Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina", en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel, eds., *Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 17-24.

CELIS, Karen, KROOK, Mona Lena y MEIER, Petra, 2011, "The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform", *West European Politics*, vol. 34 (3), pp. 495-513.

DOŠEK, Tomás, FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, eds., 2017, *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

DUVERGER, Maurice, 1984/2007, "Which is the best electoral system? In Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives", *Annual Review Political Science*, vol. 10, pp. 363-390.

FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016a, "Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia", en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, ed., *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., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 25-92.

FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019a, "El origen de las reformas electorales en América Latina: fuentes endógenas y exógenas del cambio normativo (2015-2019)", Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), en la Ciudad de Monterrey, el 31 de julio al 3 de agosto.

FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019b, "Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, pp. 191-223.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FREIDENBERG, Flavia, GARRIDO DE SIERRA, Sebastián y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2020, "¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina", Ponencia elaborada para ser presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, 13 al 16 de mayo.

GARCÍA DÍEZ, Fátima, 2006, "Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel", *Documentos CIDOB*, vol. 14, octubre.

GARRIDO DE SIERRA, Sebastián, 2019, *La reforma definitiva. ¿Por qué y cómo la reforma electoral de 1996 precipitó la caída del régimen de partido dominante encabezado por el PRI?,* Ciudad de México, Editorial CIDE.

GEDDES, Barbara, 1991, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review,* vol. 85 (2), pp. 371-392.

HUNTINGTON, Samuel, 1991, "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy,* vol. 2 (2), pp. 12-34.

LEYENAAR, Monique y HAZAN, Reuven, 2011, "Reconceptualising Electoral Reform", *West European Politics,* vol. 34 (3), pp. 437-455.

LIJPHART, Arend, 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partidos,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

MARENCO, André, 2009, "Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia", en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristhian, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio, eds., *Reforma del sistema electoral chileno,* Santiago de Chile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica 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) (julio-septiembre), pp. 197-221.

NEGRETTO, Gabriel, 2009. "La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas", en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristhian, NAVARRETE Jorge y WALKER, Ignacio, eds., *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Santiago de Chile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, pp. 63-102.

NOHLEN, Dieter, 1981, "La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión", *Revista de Investigaciones Sociales,* vol. 16, pp. 134-143.

NOHLEN, Dieter, 1993, *Los sistemas electorales en América Latina y sus debates sobre la reforma electoral,* Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

NOHLEN, Dieter, 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

NORRIS, Pippa, 1995. "Introduction: The Politics of Electoral Reform", *International Political Science Review* (Special Issue), vol. 16 (1), pp. 3-8.

NORRIS, Pippa, 2011, "Cultural explanations of electoral reform: A policy cycle model", *West European Politics*, vol. 34 (3), pp. 531-550.

NORTH, Douglas, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1978-2021, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA), <www.reformaspoliticas.org>.

PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reformas electorales: actores, procedimiento y discurso*, San José, IFED, Tribunal Supremo de Elecciones y Konrad Adenauer Stiftung.

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 y HAZAN, Reuven, 2009, "The Determinants of Electoral Reform: A Synthesis of Alternative Approaches", In prepared for delivery at the workshop on "Why Electoral Reform" (March).

RENWICK, Alan, 2010, *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy Elections*, Nueva York, Cambridge University Press.

ROMERO BALVILLAN, 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., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 93-134.

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), pp. 83-104.

VALLÈS, Josep M. y BOSCH, Agustí, 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.

WEYLAND, Kurt, 2011, "Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 57, pp. 117-143.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), 2008, *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, Ciudad de México, IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ZOVATTO, Daniel, 2018, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016),* Ciudad de México, Tirant lo Blanch y TEPJF.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

II. Procesos de reformas: difusión de ideas, recomendaciones y actores internacionales

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

¿CÓMO VIAJAN LAS REFORMAS ELECTORALES DE UN PAÍS A OTRO? LA DIFUSIÓN Y LA CONVERGENCIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Hugo PICADO LEÓN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Avances y pendientes de los estudios sobre la reforma electoral.* III. *La difusión y la convergencia.* IV. *El papel de los organismos electorales en la reforma electoral.* V. *Una evidencia empírica: la reforma electoral costarricense de 2009.* VI. *Conclusiones.* VII. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN[1]

América Latina ha mostrado actividad constante de reforma electoral desde la Tercera Ola de la democratización (Huntington, 1994). Esta dinámica muestra una clara tendencia a la sincronía entre los temas discutidos en los diversos países. Entre éstos destacan la gestión comicial, el régimen de partidos y la justicia electoral (Freidenberg y Došek, 2016; Zovatto, 2018). Se podría decir que estas políticas de reforma cobran un carácter supranacional al propagarse en toda la región con leves variaciones.

Los países prestan alguna atención al entorno internacional para aprender de las experiencias de otros y cuando eventualmente adoptan algunas

[1] Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al 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 (Clave del proyecto: IN301020). 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. 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 los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

de ellas a su propio entorno (difusión) suelen encontrarse reglas similares en distintos países y regiones (convergencia). La teoría explica que para que haya convergencia de políticas o de instituciones se requiere la existencia previa de mecanismos de difusión (Meseguer, 2006; Meseguer y Gilardi, 2008; Meseguer, 2009). Esos conceptos, que han sido útiles para analizar políticas públicas en escalas regionales, también pueden resultar adecuados para comprender mejor la difusión de reformas electorales.

A partir de las teorías de difusión y convergencia, este artículo tiene como objetivo esbozar una teoría de la difusión de las reformas electorales en América Latina. En principio, la difusión podría circular por varias vías, como la producción académica, la producción de normas o cánones internacionales de buenas prácticas, las misiones de observación electoral o la agenda de la cooperación internacional. Pero dado que las constituciones y las leyes latinoamericanas brindan un tratamiento especial a los organismos electorales y a su intervención en el trámite de reformas electorales, resulta particularmente relevante entender la relación de estos organismos con la difusión de reglas electorales.

Los trabajos sobre reforma electoral en América Latina tienden a pasar por alto la influencia de los organismos electorales en el cambio normativo y se centran en el proceso legislativo o en sus resultados. Los estudios comparados suelen describir las oleadas de reforma, pero no explican de qué maneras o por cuáles mecanismos las reformas pasan de un país a otro (Freidenberg y Došek, 2016; Romero Ballivián, 2016; Zovatto, 2018). Por su parte, los estudios de caso privilegian un enfoque endogámico que pierde la perspectiva internacional de las reformas. Frente a estos vacíos es pertinente un abordaje de la reforma que tome en cuenta la incidencia de los organismos electorales y las conexiones regionales de las reformas, así como un enfoque multinivel u holístico de la dinámica de reforma (Norris, 2013).

En las siguientes secciones se reseñarán los avances y los pendientes en los estudios sobre reforma electoral, se explicará el concepto de difusión, se argumentará sobre la importancia de los organismos electorales en los procesos de reforma y se señalarán algunos ejemplos de foros para la difusión. El capítulo concluirá con un ejemplo empírico basado en el análisis de la reforma electoral costarricense de 2009, donde la teoría de la difusión permite entender mejor ese caso concreto.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

II. Avances y pendientes de los estudios sobre la reforma electoral

La reforma electoral puede ser comprendida como un proceso de rediseño de las reglas electorales con un carácter elitista, dialéctico y coyuntural (Picado León, 2018: 49). El diseño no necesariamente se ajusta a todas las exigencias técnicas y racionales que le darían mayor fortaleza, pues finalmente ese diseño es un producto colectivo y complejo donde aparecen varios codiseñadores con sus propias finalidades (García Díez, 2005). Estos codiseñadores participan en un complejo juego de negociación desde sus diferentes capacidades de influencia (Tsebelis, 1991). Así se genera una dialéctica negocial, en la que la reforma prosperará únicamente cuando predomine una "política de reforma"; es decir, un acuerdo básico sobre finalidad, explícita o implícita, respaldada por una mayoría suficiente de legisladores (Picado León, 2018: 53).

Para el éxito de la reforma se requiere que los actores cuenten con cierto nivel de conocimiento (sobre las reglas electorales y sus efectos) y de capacidad de negociación (según las normas del debate parlamentario). Además, son necesarios un marco institucional y un contexto propicios para el planteamiento del proyecto (etapa prelegislativa), para el avance del proyecto (etapa legislativa) y para que se cumplan los propósitos esperados (etapa poslegislativa) (Romero Ballivián, 2017; Picado León, 2018).

El análisis de las reformas electorales requiere, por tanto, de las instituciones, de los actores y del contexto. Las instituciones tienen como característica su vocación para la permanencia y las dificultades para su cambio (Heclo, 2010). La resistencia institucional al cambio se traduce en anclajes y legados que pueden persistir a pesar de las reformas normativas. Cuando las reglas incorporadas durante décadas para regir la competencia electoral deben operar en un presente dinámico, su interpretación y su aplicación requieren comprender las instituciones como productos históricos (Steinmo *et al.*, 1998; Norris, 2004). Por otra parte, la modificación normativa se realiza siguiendo procedimientos indispensables dentro del marco del Estado de Derecho. La "tecnología de reforma", o la serie concatenada de actos necesarios para formalizar el cambio, genera diversos niveles de complejidad en el camino hacia alcanzar el consenso legislativo (Shepsle y Bonchek, 1996).

Los actores de la reforma importan en el análisis debido a que poseen intereses y destrezas para promover u obstaculizar el cambio en la negociación. Las élites parlamentarias son los actores principales en el proceso de

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

reforma electoral (Alcántara, 2012). Aunque también pueden darse cambios al régimen producidos desde tribunales, decretos ejecutivos o disposiciones del organismo electoral. Normalmente, para que una reforma prospere es necesaria la formación de constelaciones de actores parlamentarios y extraparlamentarios que la apoyen (Zurbriggen, 2006). La participación de diferentes agentes incide en que la reforma electoral pueda alejarse de un modelo o diseño y termine siendo producto de un codiseño más o menos armonioso.

En el caso latinoamericano, como ya se adelantó, es menester considerar a los organismos electorales como agentes de la reforma electoral. En otras palabras, los organismos electorales latinoamericanos no solamente son variables dependientes de las reformas electorales (Romero Ballivián, 2017: 916), sino también variables independientes (Picado León, 2018: 87).

El contexto también importa, pues la coyuntura política nacional e internacional, los avances del derecho convencional o los rasgos de la cultura pueden impulsar o entrabar la reforma. Esos factores son exógenos a la dinámica negocial de la reforma, pero pueden ser tan influyentes como ésta. Por ende, no deben ser ignorados en el análisis de la reforma.

A pesar de estos avances, los estudios sobre reformas electorales marcan la ruta a seguir (Nohlen, 1996; Zovatto y Orozco, 2008; Norris, 2013; Romero Ballivián, 2016; Freidenberg y Došek, 2016; Zovatto, 2018), entre los que cabe señalar: a) los abordajes comparados identifican oleadas de reforma, pero todavía no explican cómo operan esas oleadas, es decir, describen el fenómeno sin indicar sus mecanismos; b) varios análisis siguen pasando por alto el papel de los organismos electorales en la negociación de la reforma; c) frecuentemente los estudios de caso asumen un enfoque endogámico, desconectado del contexto internacional.

III. La difusión y la convergencia

La circunstancia de que decisiones realizadas en un país influyan sobre las decisiones efectuadas en otro es a lo que se llama *difusión*. Que ello propicie la asimilación de políticas en diferentes contextos nacionales es la *convergencia*. Ambos conceptos han sido útiles para entender fenómenos en la economía política, las relaciones internacionales y la política pública comparada (Meseguer, 2006; Meseguer y Gilardi, 2008; Meseguer, 2009). Además, la teoría ha observado tendencias temporales en forma de onda en patrones de agru-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

pación geográfica (Gleditsch y Ward, 2006). Las regiones importan cuando se estudian fenómenos supranacionales, pues tienden a agruparse en tiempo y espacio, generando un efecto "vecindario" (Meseguer, 2006). Es decir, la teoría sobre difusión permite explicar la mecánica de la convergencia (Dobbin, Simmons y Garret 2004).

La existencia de organismos electorales con algún nivel de influencia en el debate legislativo, así como la disponibilidad de espacios regionales institucionalizados para el intercambio de experiencias (foros de difusión) habilitan una vía propicia para la emulación y el aprendizaje (Picado León, 2018). La teoría de la difusión plantea que la convergencia en materia de decisiones políticas no es resultado de un descubrimiento simultáneo, endógeno e independiente de la mejor práctica en varios sitios (explicaciones de abajo hacia arriba) ni de una imposición unilateral de un país sobre otros (explicaciones de arriba hacia abajo) (Meseguer, 2009). Más bien, las políticas se difunden horizontalmente; es decir, las decisiones sobre políticas realizadas en un país influyen en las determinaciones de otros países, lo que da por resultado la adopción de la misma medida en varios lugares (Weyland, 2004).

La difusión permite entender la relevancia de disponer de experiencias cercanas y comparables, positivas o negativas, a la hora de tomar decisiones legislativas (Norris, 2013). La cercanía, cultural e histórica, refuerza la importancia de las regiones geográficas supranacionales a la hora de identificar oleadas de convergencia (Weyland, 2004). En suma, la difusión permite comprender mejor cómo operan las oleadas de reforma electoral en América Latina. La difusión puede operar por emulación o por aprendizaje; la emulación alude a un proceso de copia hasta cierto punto impulsiva, instintiva o emotiva, sin una adecuada valoración de las ventajas y desventajas derivables de la experiencia foránea y de su adaptabilidad a la realidad doméstica. En cambio, el aprendizaje alude a un proceso más sofisticado en el cual la experiencia de los demás brinda información pertinente acerca de los resultados de una política determinada y es sometida a cierto análisis deliberativo y racional de costo-beneficio, previo a su adopción. Para efectos de este capítulo, el aprendizaje es mediado por el intercambio regional entre organismos electorales, los cuales tienen la posibilidad de constituirse en actores técnicamente cualificados para trasladar a los legisladores algunas experiencias de otros países adaptables a su propio contexto.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

IV. El papel de los organismos electorales en la reforma electoral

La difusión de reglas electorales puede activarse por diferentes vías, como la emisión de estándares internacionales de buenas prácticas, las recomendaciones de misiones de observación electoral o la agenda de la cooperación internacional, entre otras. En el contexto latinoamericano es importante entender mejor el papel de los organismos electorales como facilitadores para la difusión de reglas.

A través de los organismos electorales, la difusión puede canalizarse por mecanismos formales o por mecanismos informales (Picado León, 2018). Los formales se dividen en directos e indirectos. Entre los directos sobresalen las atribuciones con que cuentan los organismos electorales para la iniciativa legislativa, para vetar reformas o para brindar acompañamiento técnico dentro de los trámites parlamentarios vinculados a la reforma electoral. Los mecanismos indirectos se refieren a las facultades reglamentarias, jurisdiccionales e interpretativas mediante las cuales los organismos electorales influyen en los procesos de producción o cambio de la normativa electoral.

Los organismos electorales latinoamericanos también cuentan con un repertorio flexible de recursos informales de incidencia que no se dirigen propiamente a la creación normativa, sino, más bien, a incidir en el entorno político y social para facilitar el posicionamiento de determinados temas. Los mecanismos informales cobran particular importancia dependiendo del prestigio, la proactividad y la creatividad del organismo electoral en cada contexto.

La existencia de espacios para el intercambio de experiencias reduce los costos en la búsqueda de soluciones frente a problemas similares. Desde hace varias décadas surgieron en América Latina redes internacionales de organismos electorales que facilitan la difusión por la vía de la emulación o el aprendizaje de experiencias. La participación de los organismos electorales en misiones de observación internacional y en foros regionales incrementa las posibilidades de difusión.

Esos foros son propiciados por el Protocolo de Tikal, el Protocolo de Quito, la Unión Iberoamericana de Organismos Electorales (Uniore), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), IDEA Internacional o la Fundación Konrad Adenauer (FKA), entre otros ejemplos. Esos foros proveen espacios para el intercambio técnico entre los organismos electorales. A ellos se suman las alternativas de intercambio propiciadas por iniciativa de los propios organismos electorales, por ejemplo, cuando un organismo electoral solicita ayuda técnica a otro organismo, por la vía de la cooperación horizontal.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

V. Una evidencia empírica: la reforma electoral costarricense de 2009

En términos prácticos, ¿es posible identificar la incidencia de un organismo electoral concreto y de su rol como difusor de reglas en un proceso de reforma? En un trabajo previo (Picado León, 2018) se realizó un avance en ese cometido. A partir del caso de la reforma que dio origen al Código Electoral costarricense de 2009, se analizaron las noventa actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. Se sometieron a la técnica de análisis de contenido con la ayuda del software NVivo, que es un programa diseñado para la minería de textos que permite estructurar los datos, seleccionar categorías y construir redes conceptuales mediante representaciones numéricas y gráficas.

Entre 2006 y 2009, las sesiones de la Comisión se registraron en más de tres mil quinientos folios. Se logró esquematizar el itinerario de la discusión legislativa, clasificar los temas principales de cada sesión, registrar la participación de actores legislativos, expertos y funcionarios electorales, seguir el rastro a las principales discusiones, identificar la incidencia del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en el proceso legislativo, así como cuantificar y codificar las referencias a normas extranjeras.

La evidencia empírica derivada de ese análisis permite corroborar una continua presencia del organismo electoral en todo el proceso de reforma. El principal antecedente de la reforma de 2009 fue el proyecto de Código Electoral que el TSE presentó para consideración de la Asamblea Legislativa en enero de 2001. Casi seis años después, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos acogió el expediente 14.268 como texto base para su discusión. Además, el TSE participó activamente durante los cuatro años que funcionó la Comisión, mediante la presencia de asesores técnicos designados para prestar colaboración a los legisladores.

El TSE atendió audiencias convocadas por los diputados, respondió por escrito a consultas sobre temas puntuales e, inclusive, promovió actividades académicas en un momento clave para reactivar el trabajo de la Comisión, después de un periodo de letargo en el cual el referéndum llevado a cabo en octubre de 2007 sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México, Centroamérica y República Dominicana había concentrado todo el interés de los actores políticos. El TSE avaló, finalmente, la promulgación del Código en el periodo de veda constitucional según el cual la ley electoral solamente podría ser modificada con su anuencia.

El TSE fue el más cercano colaborador de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos en la tarea de impulsar y materiali-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

zar la reforma de 2009. Para ello fue necesaria una interacción basada en relaciones de confianza y en un interés común por dotar al país de una legislación electoral moderna. Sobre aspectos puntuales, la actitud del organismo electoral fue conciliadora. Inclusive, varias de las propuestas inicialmente contenidas en el expediente 14.268 fueron rechazadas por los diputados, sin que por ello el TSE dejara de apoyar el proceso de reforma. En otros casos, el TSE se unió a distintas constelaciones de actores para promover propuestas tales como la paridad y alternancia de género, la jurisdicción electoral, el voto en el extranjero, la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la regulación del financiamiento partidario.

La participación institucionalizada del organismo electoral en el ciclo prelegislativo y legislativo adquirió relevancia debido a que la legislación costarricense le atribuye la función de brindar asesoría a los legisladores en materias de su competencia. El congresista puede impulsar proyectos, votarlos en contra u obstruir trámites, pero esas potestades con frecuencia se comparten y se distribuyen dinámicamente entre diferentes agentes o grupos. En una reforma electoral confluye una variedad de acciones estratégicas de distintos actores, por lo cual, en lugar de un resultado sistemático y consistente, las reformas suelen contener algunas regulaciones hasta cierto punto contradictorias, incoherentes o irregulares (García Díez, 2006: 8).

En lugar de una coerción vertical o de la simple persuasión horizontal, en la práctica se observaron diversos patrones del flujo de poder entre constelaciones de actores que en ocasiones pudieron resultar contradictorios. Por ende, la inserción del TSE en la dinámica deliberativa propia del Parlamento constituyó un fenómeno llamativo e indispensable para comprender la reforma electoral de 2009.

Por otra parte, el estudio también ha aportado evidencias de difusión mediante el canal reticular de los organismos electorales. El proyecto elaborado por el TSE en 2001 (posterior expediente 14.268) se había nutrido de experiencias observadas en legislaciones extranjeras. El propio TSE había encargado al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos la elaboración de un borrador de Código Electoral para América Latina que fuera posible adaptar al caso costarricense. Ese texto, además de las propuestas de la Comisión de Notables designada por el TSE, así como los insumos generados en consultas a partidos políticos, sociedad civil y funcionarios electorales, fueron las tres fuentes con base en las cuales los magistrados del TSE redactaron su proyecto de 2001.

La herramienta NVivo permitió recopilar y clasificar evidencias de difusión internacional de reglas en las actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. En total se encontraron 211 referencias a le-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

gislación extranjera. Los datos corroboran empíricamente que el elemento regional incide en la difusión, así como la influencia de potencias regionales y la experiencia paradigmática de algunos países en determinados temas (Weyland, 2005). Entre esas referencias, se identificaron seis actas donde funcionarios electorales presentes en las sesiones legislativas realizaron exposiciones estructuradas analizando con detalle datos de legislación comparada.

El mayor número de referencias se concentra en México, con 25 para un 11.85 % del total de menciones. Le siguen Estados Unidos y Francia con 19 referencias cada uno (9 % del total). Los países centroamericanos fueron mencionados en 44 ocasiones. Nicaragua con 15 referencias (7.11 %) el más citado, seguido de Panamá con 12 (5.69 %), El Salvador y Guatemala con 6 cada uno (2.84 %) y Honduras con 5 (2.37 %). República Dominicana también fue citado 5 veces (2.37 %). Los países sudamericanos son citados en 64 ocasiones, siendo Brasil 14 (6.64 %) el más referido, por delante de Perú con 12 (5.69 %), Ecuador con 11 (5.21 %) y Uruguay con 9 (4.27 %). Chile es citado 6 veces (2.84 %), mientras Venezuela lo es en 5 oportunidades (2.37 %), Bolivia y Colombia en 4 cada uno (1.9 %) y Paraguay y Argentina 2 veces cada uno (0.95 %).

TABLA 1. Referencias a legislación extranjera en el debate legislativo costarricense para el Código Electoral de 2009

País	*Referencias*	*Porcentaje*
México	25	11.85
Guatemala	6	2.84
Honduras	5	2.37
El Salvador	6	2.84
Nicaragua	15	7.11
Panamá	12	5.69
Rep. Dominicana	5	2.37
Colombia	4	1.90
Venezuela	5	2.37
Ecuador	11	5.21
Perú	12	5.69
Bolivia	4	1.90

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Referencias*	*Porcentaje*
Chile	6	2.84
Paraguay	2	0.95
Argentina	2	0.95
Uruguay	9	4.27
Brasil	14	6.64
Estados Unidos	19	9.00
Europa-UE	12	5.69
España	9	4.27
Francia	19	9.00
Inglaterra	6	2.84
Alemania	3	1.42
Total	211	100

FUENTE: Picado León (2018).

La legislación electoral de Europa y la Unión Europea es citada en 12 ocasiones (5.69 %). Después de Francia, el país europeo más citado fue España con 9 ocasiones (4.27 %), mientras Inglaterra fue referido en 6 oportunidades (2.84) y Alemania en 3 (1.42 %).

La razón por la que se cita a un país más que a otros, seguramente tiene que ver con el nivel de información con que cuente el emisor a partir de tres factores: *a)* la cercanía geográfica, lo cual probablemente explique el alto número de referencias a Nicaragua (15) y Panamá (12), los dos países vecinos de Costa Rica, por sobre el resto de países centroamericanos; *b)* el nivel de influencia de potencias regionales, como sería el caso de Estados Unidos (19) o México (25), y; *c)* la experiencia concreta de determinados países sobre temas de relevancia en el debate, lo cual explicaría, por ejemplo, que Francia figure en 19 oportunidades, pues las regulaciones de ese país en cuanto a paridad o sobre encuestas y sondeos de opinión produjo constantes referencias en actas 24, 25, 26 y 28, respectivamente.

Los dos primeros factores son más intuitivos, pues es más frecuente que la información circule por medios de comunicación accesibles a un público relativamente informado debido a la cercanía geográfica o a la influencia político-cultural. En cambio, conocer a profundidad la experiencia concreta de otros países requiere una actitud más proactiva del agente y un nivel

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

sofisticado de conocimiento. En cualquier caso, cabe advertir que es posible que estos tres factores se entrecrucen potenciando o debilitando el acceso a información sobre determinado país.

Para identificar los temas referidos a cada país, fue necesario categorizar la información con base en el árbol de codificación, utilizando la herramienta NVivo. De ello resulta que México es citado en diversas ocasiones en referencia a la forma de voto, juntas electorales, encuestas de opinión, equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero y propaganda. Las discusiones más detalladas sobre el caso mexicano tienen que ver con su régimen de franjas electorales (acta 15), financiamiento (acta 29) y voto en el extranjero (actas 32, 33). Las referencias a Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Bolivia, Ecuador y Chile se vinculan principalmente con temas de equidad de género, financiamiento y voto en el extranjero. Nicaragua es mencionado en relación con juntas electorales, encuestas, financiamiento y voto en el extranjero. Panamá es citado cuando se habla de juntas electorales, financiamiento, voto en el extranjero y propaganda.

Colombia es citado en relación con juntas electorales y voto en el extranjero. Venezuela en temas de equidad de género y voto electrónico. De Perú se mencionan temas de juntas electorales, equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero, partidos políticos y propaganda. Paraguay es referido cuando se habla de voto en el extranjero y voto electrónico. Argentina es mencionado únicamente en relación con el voto en el extranjero. Uruguay es citado por temas de juntas electorales, financiamiento, voto en el extranjero y partidos políticos. De Brasil se menciona la forma de voto, el financiamiento, el voto en el extranjero, el régimen de partidos, la propaganda y el voto electrónico. Estados Unidos se vincula a temas de financiamiento, voto en el extranjero, propaganda y sanciones electorales.

Europa o la Unión Europea son citadas en relación con equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero y sanciones. España es referida cuando se habla de equidad de género y voto en el extranjero. Las alusiones a Francia se vinculan con forma de voto, juntas electorales, encuestas, equidad de género, financiamiento y sanciones. Inglaterra se menciona cuando se habla de juntas electorales y sanciones, mientras que Alemania se vincula a forma de voto y financiamiento.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 2. Temas de difusión por país de referencia, actas legislativas Costa Rica 2006-2009

País	*Forma de voto*	*Juntas Electorales*	*Encuestas*	*Equidad de Género*	*Financiamiento*	*Voto en el extranjero*	*Partidos políticos*	*Propaganda*	*Voto Electrónico*	*Sanciones*
México		x	x	x	x	x		x		
Guatemala				x	x	x	x			
Honduras				x	x	x				
El Salvador		x		x	x	x				
Nicaragua		x	x		x	x				
Panamá		x			x	x		x		
Rep. Dominicana		x		x	x	x				
Colombia		x				x				
Venezuela				x					x	
Ecuador				x	x	x				
Perú		x		x	x	x	x	x		
Bolivia				x	x	x				
Chile				x	x	x	x			
Paraguay						x			x	
Argentina						x				
Uruguay		x			x	x	x			
Brasil	x				x	x	x	x	x	
Estados Unidos					x	x		x		x
Europa-UE				x	x	x				x
España				x		x				
Francia	x	x	x	x	x					x
Inglaterra		x								x
Alemania	x				x					
Total	4	10	3	13	16	18	5	4	3	3

FUENTE: Picado León (2018).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

El tema que provoca la alusión a más países es el voto en el extranjero, con 18 casos, seguido de financiamiento con 16, equidad de género con 13 y juntas electorales con 10. Temas como régimen de partidos políticos (5), forma de voto (4), propaganda (4), voto electrónico (3) o sanciones (3) son referidos a menos países. Era de esperar que algunos temas se concentraran en determinados casos, por ejemplo, la discusión sobre voto electrónico refiere a los dos países latinoamericanos con experiencias más avanzadas en ese aspecto, como lo son Brasil y Venezuela, así como a Paraguay, cuyo ensayo con los equipos brasileños no fue del todo exitoso. Encontramos otro ejemplo en el tema de sanciones, donde se acude exclusivamente a ejemplos fuera de América Latina (Estados Unidos, Europa, Francia, Inglaterra) posiblemente para considerar modelos en contextos de legalidad (*rule of law*) más eficientes.

VI. Conclusiones

En este capítulo se ha planteado la utilidad de las teorías de la difusión y de la convergencia para explicar cómo las reformas electorales pasan de un país a otro. Esto permite dilucidar un aspecto que los textos sobre reforma electoral hasta ahora suelen dar por sentado; a saber, ¿cómo se explica la mecánica mediante la cual se dan las oleadas de reformas a escala supranacional? Asimismo, el texto reivindica el peso que algunos organismos electorales latinoamericanos podrían estar teniendo en los procesos de reforma. En apoyo de estos argumentos se han reseñado los resultados que arroja un estudio empírico sobre la reforma electoral costarricense de 2009, que ratifica, por un lado, la importancia del organismo electoral en la promoción del nuevo texto legal y mediante su asesoría durante el trámite legislativo. El dato empírico también pone de manifiesto la influencia de las innovaciones electorales extranjeras sobre el organismo electoral y el Parlamento.

En Latinoamérica los organismos electorales tienen una relevancia constitucional y política poco común en otras regiones. Si bien los organismos electorales no legislan, suelen contar con recursos formales e informales suficientes para promover el cambio legislativo en materia electoral que se estime necesario. Las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos les permite actuar como promotores y facilitadores de la difusión. A su vez, la existencia de organizaciones internacionales que agrupan a los organismos electorales latinoamericanos propicia el intercambio y el aprendizaje de experiencias que luego pueden llegar a insertarse en la legislación doméstica.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VII. Referencias bibliográficas

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, 2012, *El oficio de político*, Madrid, Tecnos.

DOBBIN, Frank, SIMMONS, Beth y GARRET, Geoffrey, 2007, "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning?", *Annual Review of Sociology*, vol. 33 (agosto), pp. 449-472.

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., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

GARCÍA DÍEZ, Fátima, 2005, *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, Salamanca, Fundación General de la Universidad de Salamanca.

GARCÍA DÍEZ, Fátima, 2006, "Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel", *Documentos CIDOB*, vol. 14, octubre.

GLEDITSCH, Kristian y WARD, Michael, 2006, "Diffusion and the International Context of Democratization", *International Organization*, vol. 60 (40), pp. 911-933.

HECLO, Hugh, 2010, *Pensar institucionalmente*, Barcelona, Paidós.

HUNTINGTON, Samuel, 1994, *La tercera ola: La democratización a finales del siglo*, Madrid, Paidós.

MESEGUER, Covadonga, 2006, "Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations", *Rationality and Society*, núm. 2 (18), pp. 35-66.

MESEGUER, Covadonga, 2009, *Learning, Policy Making and Market Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press.

MESEGUER, Covadonga y GILARDI, Mauricio, 2008, "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas", *Política y gobierno*, vol. XV (2) (II semestre), pp. 315-351.

NOHLEN, Dieter, 1996, "Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America", en LIJPHART, Arend y WAISMAN, Carlos, eds., *Institutional Design in New Democracies, Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview Press.

NORRIS, Pippa, 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Nueva York, Cambridge University Press.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

NORRIS, Pippa, 2013, "Does the World Agree about Standards of Electoral Integrity? Evidence for the diffusion of global norms", *Electoral Studies*, núm. 4(32), pp. 576-588.

PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, San José, IFED-TSE y FKA.

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., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 93-134

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, 2017, "Reforma Electoral", *Diccionario Electoral*, San José y Ciudad de México, IIDH y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SHEPSLE, Kenneth y BONCHEK, Mark, 1996, *Analyzing Politics. Rationality, Behavoring and Institutions*, Nueva York, Norton y Company.

STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank, 1998, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

TSEBELIS, George, 1991, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.

WEYLAND, Kurt, 2004, "Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform. An Introduction", en WEYLAND, Kurt, ed., *Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.

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.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO, José de Jesús, coords., 2008, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ciudad de México, IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ZURBRIGGEN, Cristina, 2006, "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las Ciencias Políticas", *Revista de Ciencia Política*, núm. 1 (26), pp. 67-83.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. RECOMENDACIONES Y REFORMAS

Gerardo DE ICAZA
Yerutí MÉNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Metodología*. III. *Panorama de las misiones y recomendaciones de la OEA (1999-2017)*. IV. *Las reformas electorales necesarias en la región.* V. *Actores y mecanismos necesarios para la implementación de recomendaciones.* VI. *Reflexiones y conclusiones.* VII. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN[1]

En 56 años de observación electoral, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha logrado acumular extensa y valiosísima información respecto al desarrollo y el progreso de las elecciones que se han llevado a cabo en la región. Los informes de las 255 misiones de observación electoral (MOE) desplegadas en 28 Estados miembros de la OEA[2] otorgan al organismo hemisférico una oportunidad inigualable de analizar el camino que cada país ha trazado en el proceso de consolidación de su democracia. Sumado a esto,

[1] 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 los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018. Los contenidos expresados en este documento se presentan exclusivamente para fines informativos y no representan opinión o posición oficial alguna de la Organización de los Estados Americanos, de su Secretaría General o de sus Estados miembros.

[2] Los Estados miembros en los que la OEA no ha desplegado MOE son: Argentina, Barbados, Canadá, Chile, Uruguay y Trinidad y Tobago. Al momento de la elaboración de este artículo, la primera MOE/OEA en Brasil estaba preparándose para salir al terreno para las elecciones generales del 7 de octubre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

la Organización permite identificar asuntos que aún está pendientes para la mejora de los sistemas y procesos electorales en la región.

Los informes y las recomendaciones de las misiones de observación electoral[3] han sido el foco de varios estudios y análisis. Por ejemplo, algunos autores han destacado el rol que cumplen los observadores como un elemento disuasivo de fraudes (Kelley, 2012) y como facilitadores de buenos oficios para evitar conflictos y/o violencia poselectoral (Claes, 2017). Asimismo, las misiones de la OEA se han identificado como una "fuente directa, técnicamente responsable y profesional que contribuye a identificar lo bueno y lo malo de cada proceso electoral" (Freidenberg, 2017), y que en el largo plazo sirven como instrumento para el perfeccionamiento de la democracia (De Icaza, 2018).

Parte del estudio que nutre este trabajo es un análisis realizado por The Electoral Integrity Project, el cual analizó el impacto de las recomendaciones de 71 MOE/OEA desplegadas en 27 países para procesos electorales nacionales que tuvieron lugar entre 1999 y 2015. Este estudio reveló que aproximadamente la mitad de las recomendaciones de las MOE/OEA son implementadas de manera parcial o completa (Martinez i Coma, Nai y Norris, 2016).

El objetivo del presente estudio es identificar los temas que en los últimos 19 años han sido objeto de recomendaciones de las MOE/OEA en cada subregión. El análisis de las recomendaciones de los últimos tres años desde la elaboración de este trabajo, evidencia que han ido ganado mayor relevancia los asuntos relacionados con los principios generales de una elección democrática: imparcialidad, neutralidad, inclusión, representación, transparencia e igualdad frente a los administrativos. Esta tendencia es un reflejo de dos hechos; el primero es la continua mejora del trabajo que realizan los órganos electorales[4] y también el enfoque cada vez más integral que van asumiendo las misiones de observación electoral a partir de la introducción

[3] Las misiones de observación electoral (MOE) son una herramienta de cooperación política con la que cuenta la OEA para contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales en el hemisferio. La Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional establece que estas misiones "evalúa[n] los procesos electorales de conformidad con los principios internacionales en materia de elecciones democráticas auténticas y con el derecho interno, reconociendo al mismo tiempo que es el pueblo de cada país quien determina en definitiva la credibilidad y la legitimidad de un proceso electoral".

[4] De acuerdo con el Reporte de 2019 "El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019" de IDEA Internacional, "[l]a mayoría de los países de América Latina y el Caribe […] se han comprometido a celebrar elecciones competitivas, periódicas, libres, justas y limpias como vía principal para elegir a sus gobiernos. Además, las normas y prácticas electorales en numerosos países de la región son de un alto calibre democrático".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

de nuevas metodologías y temas de estudio[5]. El documento se divide en seis apartados. En ellos se describe la metodología utilizada para el presente estudio; se realiza un análisis sobre las recomendaciones para identificar cuáles son los temas que éstas abordan, cuáles temas son los más frecuentes en cada subregión y el alcance respecto a asuntos administrativos o de principios democráticos; se resumen las reformas electorales necesarias para la implementación de las recomendaciones de la OEA. A manera de cierre, se identifican los actores que deberían implementar estas recomendaciones, así como algunas reflexiones y conclusiones.

II. Metodología

La presente investigación fue realizada a través del análisis de las recomendaciones que emiten las misiones de observación electoral del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de los Estados Americanos. El punto de partida para el presente estudio es el trabajo "Difusión Democrática: cómo las organizaciones regionales fortalecen la integridad electoral" publicado por The Electoral Integrity Project en el año 2016, en el cual se recopilaron, clasificaron y analizaron 1 006 recomendaciones de la OEA para el periodo 1999-2015. Este estudio amplía el trabajo realizado por The Electoral Integrity Project. Específicamente, se incorporaron recomendaciones de 19 misiones adicionales desplegadas entre los años 2014 y 2017: 4 misiones del año 2017,[6] 5 del año 2016,[7] 5 del año 2015[8] y 5 del año 2014.[9] Las recomendaciones fueron obtenidas de los informes finales de cada una de las misiones. En total, en este estudio se analizan 1 201 recomendaciones realizadas por la OEA en 91 MOE desplegadas para procesos electorales federales o nacionales en 27 países del continente durante el periodo 1999-2017.

Para el propósito de su estudio, The Electoral Integrity Project establece que "la recomendación es una cláusula en que se aborda la necesidad de una

[5] En su esfuerzo por profesionalizar el trabajo de las misiones de observación electoral, la OEA ha elaborado herramientas de observación en distintos temas. Desde 2007, en adición a los manuales de criterios y la metodología como tal de observación, se han publicado herramientas para observar la tecnología electoral (2010), los medios de comunicación (2011), el financiamiento político (2012), la participación de las mujeres (2013), la participación de pueblos indígenas y afrodescendientes (2015) y los sistemas de justicia electoral (2019).

[6] Honduras, Bahamas, Haití y Ecuador.

[7] Haití, Estados Unidos, Perú, República Dominicana y Jamaica.

[8] México, Belice, Guatemala, Surinam, San Vicente y las Granadinas.

[9] Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Panamá.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

mejora en particular" (Martinez i Coma, Nai y Norris, 2016). Además, analizaron únicamente las "elecciones parlamentarias, legislativas o generales y las elecciones presidenciales a las que la OEA envió misiones de observación" (Martinez i Coma, Nai y Norris, 2016). Al igual que el estudio base, este análisis no incluye las recomendaciones que la OEA haya emitido para otro tipo de elecciones como, por ejemplo, los ejercicios de democracia directa.[10]

El estudio original de The Electoral Integrity Project se enfocó en analizar el impacto de las recomendaciones de la OEA. Entre sus hallazgos se destaca que para la implementación de recomendaciones se requiere en promedio cuatro años o el curso de un ciclo electoral. Por esta razón, las recomendaciones incorporadas para este estudio no han sido objeto de un análisis sobre su grado de implementación. No obstante, la información sistematizada por los investigadores del estudio original resulta valiosa para profundizar el conocimiento sobre el trabajo de las misiones de observación electoral de la OEA.

1. *Criterios de codificación*

Los criterios de codificación de las recomendaciones del presente análisis se retomaron de la base de datos del estudio original. A continuación, presentamos una descripción de cada uno de ellos:

Alcance. En este campo se identificaron aquellas recomendaciones que se refieren a principios de la democracia: imparcialidad, neutralidad, inclusión, representación, transparencia e igualdad y aquellas que comprenden aspectos técnicos o procedimientos administrativos: ampliación del horario de los centros de votación; modificaciones a la identificación utilizada por los electores; cambios en el diseño de las papeletas, entre otros.

Etapas. En el estudio original esta variable era denominada "plazos". Se clasificaron las recomendaciones según los periodos específicos del proceso electoral al que se refieren. Concretamente, se diferenciaron entre *1)* el periodo preelectoral *2)* el día de las elecciones, y *3)* el periodo poselectoral (incluido el escrutinio de votos).

Actores. Se refiere a aquellos sujetos o instituciones mencionadas en la recomendación y no necesariamente los organismos específicos objeto de reforma. Entre los actores identificados, los codificadores podían elegir entre el organismo electoral, el Parlamento o Congreso, otros organismos adminis-

[10] Esta selección fue realizada por las investigadoras y los investigadores de The Electoral Integrity Project. Los autores y las autoras coinciden con este criterio, dado que los mecanismos de democracia directa no son comparables con las elecciones de autoridades de gobierno. Dada la naturaleza diferente de este tipo de procesos, los temas analizados por la OEA también difieren.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

trativos y reguladores ejecutivos, las autoridades judiciales, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos, los candidatos y líderes políticos, las empresas encuestadoras, los medios de comunicación, la ciudadanía en general, los servicios de seguridad y la policía, o ninguno especificado.

Mecanismos. Los mecanismos generadores de cambios identificados son de tres tipos: *1)* cambios formales a las leyes, la Constitución, cartas formales, acuerdos, procedimientos, aplicación de leyes/procedimientos vigentes, etcétera. *2)* La asignación de recursos adicionales en términos de personal, fondos, materiales, capacitación, sistemas de información, capacidad logística, etcétera. *3)* Se consideró un tercer tipo de caso: el mixto, que contempla tanto recursos como cambios formales.

Cambios. Se dividieron en reformas constitucionales, reformas legales, reformas de procedimientos y administrativas, principios generales sin ningún detalle específico, recursos generales sin detalles específicos, recursos técnicos, recursos humanos, y otras reformas.

Tema. The Electoral Integrity Project agrupó las recomendaciones con base en lo que ellos consideran las etapas del ciclo electoral. Para este estudio, esta dimensión se denomina *tema*, dado que las recomendaciones de la OEA que hacen referencia a la inclusión (como las de género y minorías) son respecto al análisis de la participación de estos grupos a lo largo del ciclo electoral, y no pueden ser encasilladas en una etapa en particular. Los temas analizados son: legislación electoral, procedimientos electorales, delimitación de distritos electorales, padrón electoral, inscripción de partidos y candidatos, medios de comunicación durante la campaña, financiamiento político, proceso de votación, escrutinio, poselectoral, autoridades electorales, educación cívica y la inclusión de género y de minorías.

Con el objetivo de identificar tendencias o coincidencias entre los Estados miembros de la OEA, para el presente estudio se agruparon los países en las siguientes subregiones:

- Norteamérica: Estados Unidos y México.
- Caribe:[11] Bahamas, Belice, Haití, República Dominicana, Jamaica, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Guyana y Surinam.
- Centroamérica: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.
- Sudamérica: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay.

[11] Para este estudio, la subregión Caribe está compuesta por los países que conforman el CARICOM más República Dominicana.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

III. Panorama de las misiones y recomendaciones de la OEA (1999-2017)

Desde una perspectiva regional, las 91 misiones de la OEA escogidas para este estudio estuvieron desplegadas de la siguiente manera: 4 % en Norteamérica, 24 % en Centroamérica, 30 % en Sudamérica y 42 % en el Caribe. Es importante destacar que esta distribución no refleja el cúmulo de las 255 misiones que la OEA ha desplegado en 56 años, dado que la muestra únicamente toma aquellas elecciones a nivel nacional.

Existen muchos países en la región, como, por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Paraguay y Perú, que celebran sus elecciones municipales o regionales en una jornada separada. Es decir, no en elecciones generales donde todos los cargos de elección popular son renovados en la misma fecha, como Honduras, Guatemala y Panamá, por mencionar algunos. En el Caribe, por su propio tipo de sistema político electoral, la gran mayoría de los países renuevan todos los cargos en una misma elección.

Gráfica 1. Promedio de recomendaciones por subregión

Fuente: Elaboración propia.

Se realizó una comparación del promedio de recomendaciones por subregión con el objetivo de identificar si la frecuencia de un tema sobre otro podría estar asociado a un número superior de recomendaciones. En términos generales, no se distinguen variaciones importantes entre una subregión y otra, dado que el promedio es de entre 12 y 16 recomendaciones por misión (gráfica 1). La subregión con un promedio ligeramente mayor de recomendaciones es Centroamérica.

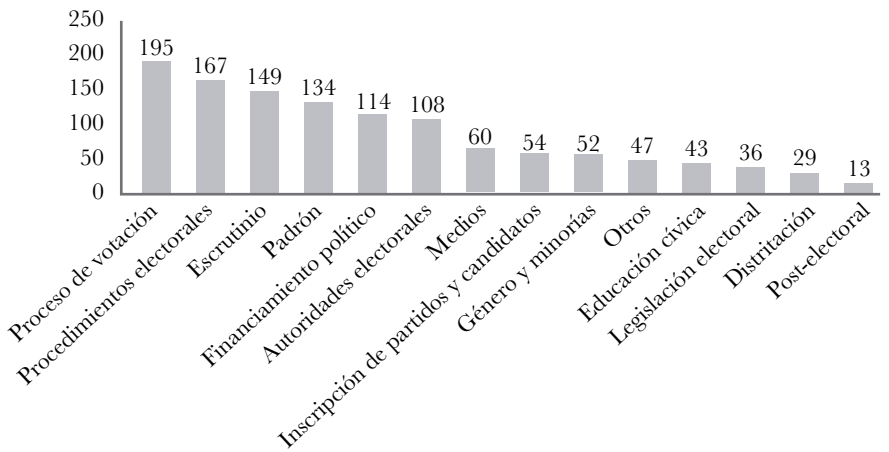
DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

1. *Recomendaciones por tema*

Del análisis de las recomendaciones por tema, se distingue que 42.54% estuvieron enfocadas en aspectos relacionados con la Organización Electoral. Es decir, de 1 201 recomendaciones, 511 tuvieron que ver con asuntos relacionados al proceso de votación, los procedimientos electorales o el escrutinio. El siguiente grupo de recomendaciones más frecuente se divide casi equitativamente entre las relacionadas con padrón electoral (11%), financiamiento político (10%) y autoridades electorales —composición y funcionamiento— (9%). Las recomendaciones relacionadas a los medios de comunicación en el contexto de la campaña ocuparon 5% del total. En la gráfica 2 se detalla el número de recomendaciones por cada uno de los temas en los que fueron clasificadas.

GRÁFICA 2. Número de recomendaciones por tema



FUENTE: Elaboración propia.

2. *Temas prioritarios por subregión*

Si bien las recomendaciones relacionadas con aspectos de la organización de los comicios se mantienen como el tema más frecuente en todas las regiones, la realidad no es la misma cuando se analiza el orden en que aparecen los demás temas.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 1. Porcentaje de recomendaciones por tema en cada subregión

Tema	*Subregión*			
	Norteamérica	*Caribe*	*Centroamérica*	*Sudamérica*
Proceso de votación	23%	18%	10%	19%
Procedimientos electorales	8%	6%	25%	14%
Escrutinio	21%	9%	12%	15%
Padrón	2%	12%	13%	10%
Financiamiento político	13%	10%	8%	9%
Autoridades electorales	2%	12%	7%	9%
Medios	4%	6%	4%	5%
Inscripción de partidos y candidatos	8%	4%	5%	4%
Género y minorías	8%	5%	3%	5%
Otros	0%	7%	2%	3%
Educación cívica	0%	3%	6%	3%
Legislación electoral	4%	2%	3%	3%
Delimitación de distritos	2%	4%	1%	1%
Poselectoral	4%	1%	1%	1%

FUENTE: Elaboración propia.

Para una mejor visualización de los temas que reciben más recomendaciones en cada subregión, en la tabla 2 se agruparon las categorías "proceso de votación", "procedimientos electorales" y "escrutinio" en un solo grupo denominado "organización electoral". A partir de allí, se organizó cada tema según la frecuencia de recomendaciones en cada subregión.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 2. Frecuencia de recomendaciones por subregión

Norteamérica	*Caribe*	*Centroamérica*	*Sudamérica*
Organización electoral	Organización electoral	Organización electoral	Organización electoral
Financiamiento político	Padrón Autoridades electorales	Padrón	Padrón
Inscripción de partidos y candidatos. Género y minorías		Financiamiento político	Financiamiento político Autoridades electorales
	Financiamiento político	Autoridades electorales	
Medios	Otros	Educación cívica	Medios Género y minorías
Legislación electoral	Medios	Inscripción de partidos y candidatos	
Poselectoral	Género y minorías	Medios	Inscripción de partidos y candidatos
Padrón Autoridades electorales Delimitación de distritos	Inscripción de partidos y candidatos Delimitación de distritos	Género y minorías Legislación electoral	Otros Educación cívica Legislación electoral
	Educación cívica	Otros	
Otros Educación cívica	Legislación electoral	Delimitación de distritos Postelectoral	Delimitación de distritos Poselectoral
	Poselectoral		

FUENTE: Elaboración propia.

No existe un patrón que se replique de manera idéntica de una subregión a otra. Esto es un reflejo de las diferentes realidades subregionales y una primera idea general sobre las potenciales reformas necesarias en cada grupo de países. Por ejemplo, mientras que el padrón electoral es el segundo problema más frecuente en Centroamérica, Sudamérica y el Caribe, en Norteamérica este tema pareciera no ser un problema, dado que sólo 2 % de las recomendaciones de la OEA estuvieron dirigidas a mejorar el padrón electoral. En el caso de educación cívica, la tabla evidencia que es un desa-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

fío que pareciera ser importante en Centroamérica, pero no así en las otras regiones donde las misiones no han presentado un alto número de recomendaciones en ese tema.

3. *Alcance de las recomendaciones: de aspectos administrativos a principios de la democracia*

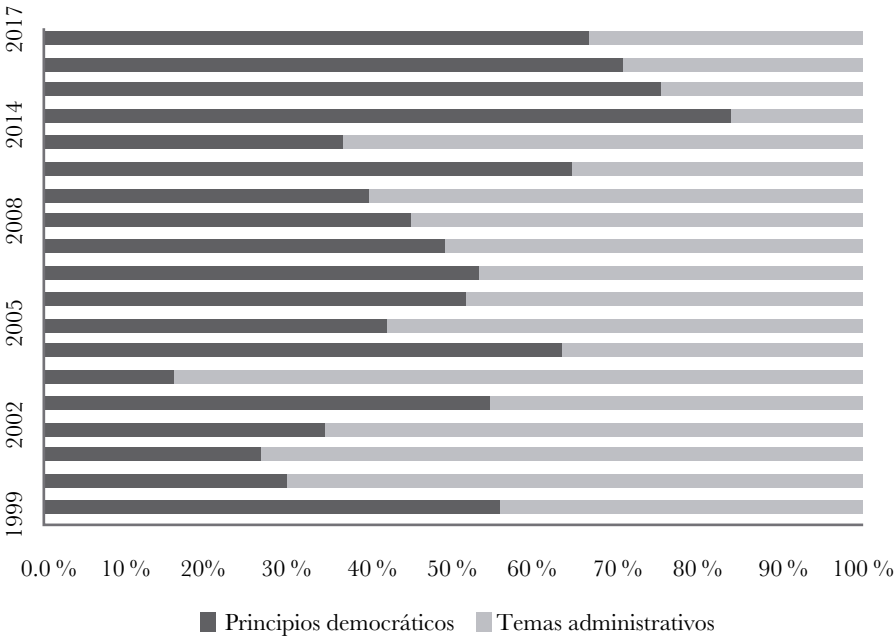
La OEA ha sido testigo de una progresiva institucionalización de las autoridades electorales de la región y, en términos generales, de una notable mejora en la calidad de los comicios durante la última década. Las misiones de observación electoral de la OEA también progresaron con el tiempo. La profesionalización de las MOE/OEA se tradujo en nuevas metodologías y áreas de estudio que a su vez "permiten a las misiones recolectar y analizar información más sustantiva en una mayor variedad de temas" (De Icaza, 2018). En la actualidad, los expertos que conforman una misión de la OEA incorporan una perspectiva más amplia sobre las condiciones generales en las que se lleva a cabo un proceso electoral. De esa manera, "el enfoque de las misiones se ha ido poniendo en la calidad de los procesos electorales, ahondando en el análisis de las condiciones que afectan la equidad y la transparencia de los mismos" (De Icaza, 2018).

Reflejo de la profesionalización y de la mejora administrativa que se ha logrado en los procesos electorales de la región es que el tipo de recomendaciones que dejan las misiones de la OEA ha ido mutando desde temas administrativos hacia otros que abarcan las condiciones de la contienda y los derechos políticos de las candidatas y los candidatos. Previo al año 2014, las recomendaciones se centraban en aspectos de la organización e implementación administrativa de los comicios, como aquellos relacionados a la ampliación del horario de los centros de votación, modificaciones a la identificación utilizada por los electores, cambios en el diseño de la papeleta, entre otros. Como se puede apreciar en la gráfica 3, desde 2014 la OEA incorpora más recomendaciones relacionadas a temas que tienen que ver con los principios de la democracia como imparcialidad, neutralidad, inclusión, representación, transparencia, igualdad, entre otros. Esta tendencia se mantuvo en 2017, cuando 67 % de las recomendaciones estuvieron relacionadas con los principios y condiciones que afectan a los comicios.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

GRÁFICA 3. Temas administrativos vs. principios democráticos



FUENTE: Elaboración propia.

Al analizar las 1 201 recomendaciones con base en los distintos periodos del ciclo electoral, se destaca que 12 % atiende aspectos que suceden en la etapa postelectoral, mientras que 20 % están relacionados directamente con el día de la elección, 34 % corresponden a la etapa preelectoral, y 34 % a temas más relacionados con las condiciones del proceso como el acceso equitativo a los medios de comunicación, la regulación del financiamiento, entre otros. En esta última clasificación se evidencia nuevamente que los mayores desafíos observados por la OEA no se encuentran en el día de los comicios, sino en la etapa preelectoral y las condiciones generales en las que se lleva a cabo una elección.

Lo anterior resulta oportuno para comprender que aun cuando históricamente casi la mitad de las recomendaciones de la OEA han estado dedicadas a asuntos administrativos de la elección, los temas relacionados con derechos políticos y condiciones de la competencia de una elección están ganando mayor relevancia y requieren la debida atención a través de reformas. A partir de esta premisa, se presentan las reformas electorales necesarias para abordar los desafíos encontrados por las MOE de la OEA.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

IV. Las reformas electorales necesarias en la región

A través de la implementación de metodologías especializadas, las misiones de observación electoral realizan un análisis de los aspectos clave de un proceso electoral. Esto permite a las misiones presentar al país anfitrión hallazgos y recomendaciones cuyo propósito es contribuir al fortalecimiento y la mejora de los sistemas y procesos electorales. Las reformas que se presentan a continuación constituyen un resumen de los cambios más reiterados que forman parte de las recomendaciones de la OEA a lo largo del periodo estudiado.

1. *Reformas para garantizar igualdad de oportunidades*

a. Financiamiento político-electoral

Para que el financiamiento político-electoral pueda ser una herramienta que contribuya a la competitividad de un proceso electoral, requiere ser debidamente regulado. En ese sentido, coincidimos con José Woldenberg, quien hace ya muchos años expresó que "no hay política sin dinero, pero el dinero desbordado puede erosionar la política democrática" (Casas y Zovatto, 2015).

Bajo la perspectiva de la OEA, la regulación del financiamiento político debe fomentar primordialmente la equidad y la transparencia: dos importantes principios democráticos. En cuanto a la equidad, la normativa debe estipular la estimulación del financiamiento público, la prohibición del uso indebido de recursos públicos, la restricción del financiamiento privado y la limitación del gasto de campaña (OEA, 2012). Por otro lado, los elementos básicos necesarios para garantizar la transparencia incluyen la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, el control gubernamental, el régimen de sanciones y el acceso a la información.

En este contexto, las MOE/OEA han dedicado importantes esfuerzos para observar los mecanismos de financiamiento político en la región y presentar recomendaciones para su mejora, lo cual se ha reflejado en sugerencias puntuales en cada uno de los 27 países en que la OEA ha desplegado una misión hasta la fecha de la elaboración de este documento. Vale la pena recalcar que la OEA ha expresado en reiteradas ocasiones la necesidad de que los países del Caribe encuentren mecanismos efectivos para regular el dinero que se utiliza en las campañas. En varias misiones del Caribe, la organización ha dado una importancia especial a este tema, expresando que "el financiamiento de campañas representa una prioridad importante de la Organización de los Estados Americanos y se ha embarcado en una serie de iniciativas en este tema. La MOE/OEA ve como una prioridad

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

avanzar en la discusión y la aprobación de legislación sobre partidos políticos y financiamiento de campañas" (MOE/OEA Jamaica, 2011) (MOE/OEA Dominica, 2009).

Para colaborar con la incorporación de este tipo de regulación, así como la revisión y la modernización necesarias, en 2010 la OEA elaboró, en conjunto con un grupo de expertos y representantes de los Estados miembros del Caribe, una *Ley Modelo para el Registro y Regulación de Partidos Políticos,* la cual incluye aspectos de contabilidad de los partidos, de las donaciones que reciben en el periodo de campaña y del financiamiento público.

En los países en que ya existe algún tipo de regulación de financiamiento político, las reformas que la OEA ha recomendado van enfocadas a mejorarlas para garantizar sistemas más equitativos y transparentes. En materia de equidad, las más reiteradas consisten en el establecimiento de mecanismos para dar mayor equilibrio en la distribución del financiamiento público. En cuanto al mecanismo de distribución, la OEA se ha pronunciado respecto a una modalidad basada en una fórmula que combine fuerza electoral (votos) y representación (participación). Adicionalmente, las MOE han observado la necesidad de fijar topes de gastos de partidos políticos y de las contribuciones de personas naturales o jurídicas, incluyendo la debida regulación y el control de las fuentes anónimas (y posiblemente ilícitas). Por otro lado, en periodos no electorales la OEA ha considerado la necesidad de que exista financiamiento para fortalecer a partidos en su formación interna, incluyendo fondos dirigidos a las mujeres para empoderarlas y capacitarlas.

En cuanto a transparencia, se destaca la necesidad de establecer mejores mecanismos de entrega de informes, incluyendo reportes parciales que sean de acceso público y con el establecimiento de sanciones efectivas que disuadan comportamientos apartados de la norma como el subreporte o la entrega tardía de su rendición de cuentas. De la misma manera, la OEA ha destacado en reiteradas ocasiones la necesidad de fortalecer las unidades técnicas de fiscalización para dar control adecuado y oportuno a la rendición de cuentas de los partidos.

b. Equidad en el acceso a medios de comunicación

De acuerdo con Amartya Sen (1999), "Las elecciones pueden resultar lesivas si tienen lugar sin que los diferentes contendientes tengan la oportunidad de presentar sus programas, o sin que el electorado goce de la libertad de obtener información y de considerar los puntos de vista de los principales partidos".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

La metodología de la OEA para observar los medios de comunicación en el contexto de las campañas define la equidad electoral como "la existencia de condiciones de imparcialidad y libertad en la etapa preelectoral, el día de la elección y en la etapa poselectoral, logrando que las y los candidatos puedan participar en relativa igualdad de condiciones por un puesto público" (2011). Entre los aspectos fundamentales que garantizan la equidad es que la presencia en medios sea balanceada, permitiendo a las candidatas y los candidatos presentar sus propuestas y plataformas y defender sus posturas respecto a temas de interés ciudadano a través de "notas informativas sin sesgo en la descripción de la información, siempre respetando la libertad de expresión de los mismos" (Organización de los Estados Americanos, 2011).

Las reformas recomendadas por la OEA en el periodo estudiado consisten en el diseño de un sistema regulatorio que garantice el acceso equitativo de todos los partidos políticos y/o candidatos independientes a los medios de comunicación tanto públicos como privados durante el periodo electoral. Para lograr esto, las leyes deben considerar el acceso a espacios en TV así como radio y prensa escrita a nivel nacional, regional y municipal en diferentes categorías; incluyendo en aquellos horarios de máxima audiencia.[12] Una parte fundamental de este sistema regulatorio, según las reiteradas recomendaciones de las misiones de observación de la OEA, es la reglamentación de los espacios gubernamentales o el uso de recursos del Estado para propaganda estatal, así como la aparición de candidatos que ejerzan algún cargo público, sobre todo en un contexto regional en el que muchos países permiten la reelección inmediata.

Finalmente, y dado que los debates constituyen un espacio fundamental para la discusión de candidatos y un mecanismo efectivo para brindar información sobre propuestas de organizaciones políticas, la OEA considera pertinente que la regulación debe garantizar acceso a estos espacios de difusión a las distintas opciones políticas.

Las leyes no son suficientes. Las recomendaciones de las MOE/OEA en reiteradas ocasiones manifestaron que un modelo de regulación de medios debe incluir mecanismos de control apropiados, realistas y con un régimen de sanciones suficientemente severos como para disuadir comportamientos que infrinjan o se aparten del espíritu de inclusión que busca la ley. Es importante clarificar que la OEA también ha manifestado que, en el momento de elaborar un reglamento o ley de medios, las infracciones deben estar claramente establecidas y el peso de las sanciones debe ser proporcional. Esto es fundamentalmente importante dado que cuando la carga de la sanción

[12] Los horarios centrales o estelares varían en cada país.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

se centra en los medios de comunicación, existen mayores posibilidades de prácticas como la censura previa con el fin de evitar multas por la difusión de contenidos que podrían interpretarse como no autorizados.

Del análisis de los países observados, en siete de ellos estas recomendaciones se han repetido en al menos dos ciclos electorales. En algunos casos, de manera consecutiva, en otros incluso con hasta ocho años (o dos procesos electorales) de separación. En un país caribeño, la OEA ha reiterado este tipo de reformas en cuatro ciclos electorales consecutivos entre 2004 y 2012. Lo anterior deja relucir la dificultad que existe para abordar una reforma de medios. Más allá de la voluntad política necesaria para lograr cualquier reforma electoral, en este ámbito se requiere, además, llegar a acuerdos con sectores empresariales poderosos.

c. Equidad de género

La Secretaría General de la OEA ha incorporado la perspectiva de género en los distintos programas y actividades como un eje transversal. En el marco electoral, las misiones de observación electoral son una herramienta más con que la organización cuenta para seguir de cerca la participación e inclusión de las mujeres en la política, así como de conocer los desafíos que enfrentan en el camino para competir en igualdad de condiciones y llegar a puestos estratégicos de toma de decisión.

Vale destacar que las misiones han podido observar los logros a través de la implementación de medidas de acción afirmativa. Estas herramientas consisten en "medidas compensatorias y redistributivas que tienden a revertir situaciones de desigualdad" (Tula, 2016). Las medidas comenzaron como cuotas en las listas de elecciones a cuerpos legislativos y hoy ya varios países[13] del continente contemplan la paridad.[14]

[13] De acuerdo con la Comisión Interamericana de Mujeres de 2016, "entre el año 2008 y el 2013, siete países adoptaron la paridad en el ámbito electoral y partidario. Cinco de ellos, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y México, aprobaron reformas legales para aplicar la paridad en las candidaturas a ser inscritas para cargos de elección popular; mientras que Panamá y Honduras instituyeron la paridad en el ámbito de los procesos partidarios internos para definir dichas candidaturas".

[14] Si bien no existe una definición única de la paridad, se presenta a continuación el concepto adoptado por el Consenso de Santo Domingo de 2013: "El acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales, por medio de iniciativas y medidas legislativas y de carácter electoral que garanticen la representación paritaria de las mujeres en todos los ámbitos del poder político y el compromiso con las agendas estratégicas para alcanzar la paridad en la participación política y la paridad de género como política de Estado".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Según el artículo "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)" (Freidenberg y Došek, 2016), este tipo de reforma se ha incorporado en al menos 18 países de la región —no incluye la subregión del Caribe—. Más aún, el mismo artículo señala que la introducción de cuotas es la reforma más frecuente en América Latina durante el periodo estudiado por los autores, seguido por cambios relacionados con los distritos en elecciones legislativas. Esto es evidencia que no sólo existe interés, sino acciones concretas para garantizar el acceso de las mujeres al plano político-electoral.

No obstante, mediante la aplicación de la metodología para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación electoral (Organización de los Estados Americanos, 2013), la OEA ha sido testigo que los desafíos en la implementación de estas medidas persisten y que se requieren mayores esfuerzos tanto regulatorios como para la aplicación efectiva de las normas existentes, así como mejores mecanismos de control y sanción.

Si bien la gran mayoría de los países en que la OEA ha observado elecciones que cuentan con algún tipo de regulación, existen algunas excepciones. En aquellos países que en el periodo observado no contemplaban medidas de acción afirmativa, la MOE/OEA expresó la importancia de incorporar reformas que busquen fomentar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, apuntando, más allá de las cuotas, a la igualdad entre hombres y mujeres. Según las recomendaciones de la OEA, el mecanismo ideal para esto es una ley de paridad con alternancia vertical y horizontal que incluya financiamiento dirigido para la formación de liderazgos femeninos.

En un contexto donde ya existe algún tipo de medida de acción afirmativa, las recomendaciones están relacionadas a mejorar su aplicación a través de mecanismos de control y sanciones. Entre ellos, la OEA ha recomendado que parte de las sanciones considere el no registro de listas que incumplan con la cuota, paridad y/o alternancia, según lo determine la ley vigente. Por otro lado, entre las recomendaciones más reiteradas en el periodo estudiado, y que se ha hecho en todas las regiones, se destaca la necesidad de incorporar mecanismos —a lo interno de los partidos políticos— para promover, reclutar, capacitar y financiar a mujeres candidatas para cargos públicos. En el mismo sentido, la OEA ha considerado que de existir una regulación que incluya el financiamiento dirigido a las mujeres, las sanciones por incumplimiento y uso de ese fondo para propósitos diferentes deben significar una multa mayor al porcentaje recibido para que exista un desincentivo real.

Finalmente, y en respuesta a los desafíos que las mujeres se enfrentan a medida que logran ingresar a las esferas políticas, las MOE/OEA más recientes se han referido a la necesidad de adoptar medidas legislativas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres, de

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

acuerdo con las obligaciones establecidas en la Convención de Belém do Pará (1994) y en la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político (2015).

d. Distritos electorales representativos

El trazado de los distritos electorales constituye una herramienta fundamental para garantizar la equidad y la representación balanceada del electorado y la ciudadanía que busca elegir y acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones. Para evitar la sobrerrepresentación de ciudadanos de ciertas ciudades o localidades (por ejemplo, en el Caribe) o de ciertos partidos (por ejemplo, en Estados Unidos) en los órganos legislativos, la OEA ha recomendado en un importante número de países llevar a cabo un proceso de redistritación. Este proceso debe delimitar divisiones electorales que representen un número igual de votantes —siempre que esto sea viable— y bajo criterios objetivos, previamente establecidos. En algunos casos, las MOE/OEA también han considerado que en este proceso se tome en cuenta el nivel de urbanización de diferentes áreas del país.

Entre las mejores prácticas para una reforma de este tipo se destaca la creación de comisiones independientes como mecanismo para aumentar la imparcialidad en este proceso. Los integrantes deben demostrar que no son partidistas, que poseen la pericia técnica necesaria y deben tener acceso a capacitación y profesionalización permanente. Esta comisión debe introducir criterios jurídicos y técnicos estandarizados para la demarcación de distritos electorales. De la misma manera, las MOE/OEA han recomendado que debe existir criterios uniformes para la selección de integrantes de la comisión que realiza este trabajo.

2. *Reformas para garantizar el uso efectivo del derecho al voto*

a. Padrón electoral

El padrón cobra una relevancia única en el análisis de los desafíos que encuentran las misiones de la OEA dado que agrupa un número importante de recomendaciones en tres de las cuatro subregiones estudiadas. Es decir, la OEA ha encontrado que el padrón requiere mejoras en cerca de 25 países de la región.

El padrón electoral constituye un "listado de electores que [en el momento de cierre del registro electoral], están habilitados para participar en el acto electoral a celebrarse" (Urruty, 2007). Es decir, cuando nos referimos al padrón, estamos hablando de la última etapa que surge de la administración del registro civil y la correcta, oportuna y transparente gestión, depuración y actualización del registro electoral. Por tanto, una reforma que pueda dar

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

como resultado un padrón electoral confiable, está directamente relacionada con el quehacer de la institución o las instituciones —dependiendo del país— que registran y actualizan los datos vitales de la ciudadanía.

Un registro electoral confiable contribuye a garantizar "la pureza y la credibilidad del proceso electoral" (Urruty, 2007). En términos más concretos, el registro electoral es el instrumento que otorga a la ciudadanía la posibilidad de ejercer sus derechos políticos y cívicos, es decir, de elegir y ser elegido. Asimismo, un registro electoral actualizado debe reflejar de manera apropiada la jurisdicción en la que cada elector puede participar y la ubicación asignada para emitir su sufragio. En cuanto a algunos aspectos más administrativos, un padrón electoral confiable permite depurar registros duplicados y sirve como mecanismo de control de los funcionarios de casilla para comprobar, el día de los comicios, que la identidad del elector coincida con la información contenida en la lista de electores y que esta persona esté habilitada para votar.

Como reflejan las recomendaciones de la OEA, en un importante número de los países observados este aspecto es hoy un desafío. Los padrones electorales están siendo altamente cuestionados por los partidos políticos y la ciudadanía. Las observaciones de la OEA en las misiones seleccionadas se centran en la necesidad de establecer mecanismos de actualización y depuración del padrón, pero también se menciona controles insuficientes sobre los procedimientos para registrar cambios de domicilio y la asignación de centros de votación alejados del domicilio del elector a consecuencia de errores en el registro electoral. Finalmente, una recomendación reiterada en varios países es la realización de campañas sobre cómo, cuándo y dónde empadronarse tanto para los ciudadanos que residen en el país como para aquellos que se encuentran en el exterior.

Una buena práctica promovida desde la Organización de los Estados Americanos es la realización de revisiones profundas —o auditorías— del sistema de registro electoral para posteriormente determinar las acciones correctivas y preventivas. Una reforma al registro electoral iniciada sin un diagnóstico previo podría centrarse en áreas que no necesariamente sean críticas y que ultimadamente no resuelvan el origen de los problemas del padrón. Una auditoría, además de verificar el cumplimiento de las normas y los procedimientos establecidos en el país para la conformación del registro electoral, debe tener como objetivo establecer criterios y parámetros que permitan una mejora continua.

Cualquier reforma legal o procedimental relacionada con un registro electoral debe buscar como objetivo final que el mismo alcance las siguientes características mínimas: *1)* que no contenga duplicidades, como elemento de garantía del principio de "un elector, un voto"; *2)* que refleje las altas

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

y bajas, es decir, las nuevas inscripciones, cambios de nombres y de domicilio; *3)* que sea depurado de ciudadanos fallecidos e inhabilitados, sea por incapacidad o por condena de delitos que tengan como pena accesoria la pérdida de los derechos políticos; *4)* que sea transparente, permitiendo su consulta y verificación por la ciudadanía y por las organizaciones políticas con el objetivo de corregir errores de manera oportuna; y *5)* que su cobertura sea integral, es decir, que la mayoría de los ciudadanos aptos para votar estén incluidos en el registro electoral.[15]

3. *Reformas para mantener la integridad de las preferencias del votante*

a. Organización electoral

La capacidad de los órganos electorales de entregar resultados fieles, rápidos y transparentes requiere que sus procesos y procedimientos sean sólidos y que éstos otorguen todas las garantías necesarias. En este contexto, el hecho de que la mayor cantidad de recomendaciones respondan a asuntos relacionados con la organización de los comicios tiene que ver en gran parte porque es un aspecto administrativo indispensable que la OEA observa en absolutamente todas sus misiones desde hace varias décadas.

Además, es importante precisar que la categorización de las recomendaciones de organización electoral incorpora aspectos relacionados a la tecnología electoral. En muchos casos, un problema relacionado con aspectos tecnológicos es motivo de reiteradas recomendaciones, dado que estos desafíos se presentan más a largo plazo por la misma complejidad de introducir, poner a prueba y corregir nuevas tecnologías en el contexto de un proceso electoral. Un ejemplo de ello es que, en Bolivia, la OEA ha recomendado, en 2002, 2009 y 2014, mejoras relacionadas a la transmisión y la divulgación de resultados oficiales y/o preliminares y, posteriormente, en la elección judicial de 2017 (que no formó parte de este estudio) la OEA destaca y felicita al órgano electoral por la exitosa implementación de un sistema de divulgación de resultados preliminares rápido y confiable. Es decir, la recomendación fue implementada luego de numerosos procesos electorales de por medio desde la primera vez que la OEA planteó la necesidad de un cambio. Al respecto, pareciera oportuno resaltar que la OEA ha considerado que las reformas que refieren a nuevas tecnológicas sean introducidas de manera progresiva, con capacitación adecuada e incorporando las debidas medidas de contingencia.

[15] Esta cobertura se determina al relacionar la cantidad de ciudadanos en el registro electoral contra la estructura nacional de personas mayores de edad y se establece el porcentaje de la población mayor de edad que efectivamente lo integra.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

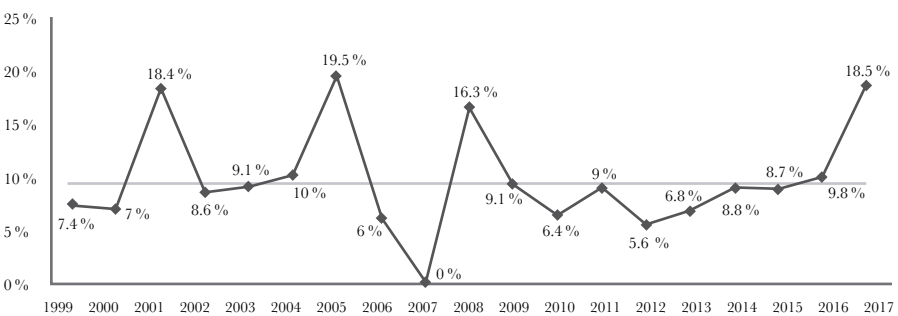
Por otro lado, es importante tomar en cuenta que las recomendaciones relacionadas con la organización electoral pueden abarcar temas menores o de fácil atención, como el rediseño del biombo/anaquel para garantizar la secrecía del voto, o asuntos que implican mayores consideraciones. Sobre lo último, un ejemplo de desafío más sustantivo presente al momento del escrutinio es en Dominica, donde la OEA ha observado, tanto en 2009 como en 2014, que únicamente las boletas marcadas con una *X* eran consideradas válidas, lo cual resulta una interpretación apegada, pero muy estricta, de la norma, que no considera si existe claridad respecto a la intención del elector.

Las recomendaciones que abarcan temas de organización electoral son importantes de atender y ameritan el número necesario de reformas en los procedimientos y en las leyes electorales para que este aspecto administrativo pueda ser implementado. Un avance en los aspectos de organización electoral está altamente relacionado con la profesionalización e institucionalización de la autoridad electoral, logro imposible de alcanzar si no cuenta con los recursos humanos y financieros para introducir e implementar los cambios, las innovaciones y las mejoras necesarias.

4. *Reformas para garantizar un árbitro imparcial*

Del total de recomendaciones en los 19 años analizados, 9% fueron relacionados con cómo se organizan e integran los órganos electorales de la región, así como aspectos que pudieran generar desconfianza o parcialidad en su trabajo. Desde 2012, estos desafíos presentan una tendencia creciente, según se refleja en la gráfica 4.

GRÁFICA 4. Recomendaciones relacionadas con autoridades electorales



FUENTE: Elaboración propia.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

En el análisis de las recomendaciones se puede destacar que la OEA considera fundamental que el órgano o los órganos electorales de un país sean estructuralmente independientes de cualquier otra función del Estado. La estructura debe ser descentralizada para no saturar al órgano colegiado —si fuera el caso— y, en caso de existir más de una autoridad, la división de labores debe ser clara. En ocasiones, las misiones de la OEA han recomendado la separación de tareas administrativas y jurisdiccionales en dos órganos diferentes e independientes uno del otro. En la misma línea de lo anterior, las MOE han enfatizado la necesidad de que todas las decisiones de la autoridad electoral deben ser apelables y deben existir varias instancias de revisión. Finalmente, y para el debido funcionamiento de las autoridades electorales, se les deben garantizar los recursos financieros y humanos necesarios para llevar a cabo su trabajo de manera profesional e independiente, así como tener la capacidad de hacer cumplir las normas vigentes a través de su rol de control y sanción.

El párrafo anterior se refiere a aspectos normativos necesarios para el funcionamiento de un órgano electoral. Sin embargo, es importante destacar que las recomendaciones de la OEA en este tema también abordan asuntos que tienen que ver con las actuaciones y la transparencia de las autoridades electorales; aspectos que van más allá de las leyes pero que también constituyen parte de las reglas de juego. Entre éstos, se destacan los reiterados llamados a mejorar los canales de comunicación entre las autoridades y los distintos actores políticos y sociales del país para dar a conocer sus decisiones de manera transparente, así como también a abrir sus puertas al control y las auditorías de todos los procedimientos que constituyen el ciclo electoral. En esa misma línea, la OEA ha recomendado a las autoridades electorales generar estrategias institucionales dirigidas a promover la divulgación e información de los procesos electorales de manera oportuna y, especialmente, que reflejen la unidad de criterio en la toma de sus decisiones.

V. Actores y mecanismos necesarios para la implementación de recomendaciones

Para implementar las recomendaciones realizadas por la OEA se requieren reformas de distinto tipo y que involucran actores diversos. Casi 71 % requiere cambios normativos, mientras que 25.1 % únicamente precisa de la asignación de recursos, pero sin una reforma legal. El 4.2 % de las recomendaciones demanda una combinación de ambos.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 3. Mecanismo de implementación de recomendaciones

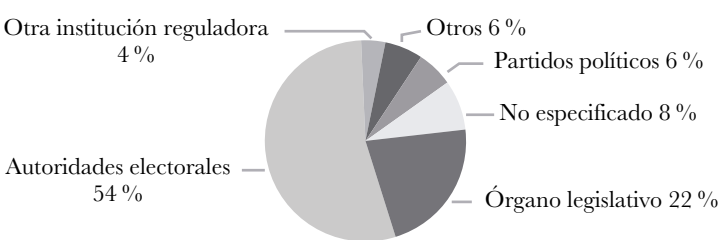
	Recomendaciones	*Porcentajes*
Cambios normativos	849	70.7
Recursos	302	25.1
Mixtos	50	4.2
Total	1 201	100

FUENTE: Elaboración propia.

En cuanto al tipo de cambio específico sugerido, por mencionar algunos, se destaca que 26.2 % de las recomendaciones sugiere cambios procedimentales y reformas administrativas, seguido de cambios legales con 19.7 %, recursos generales sin detalle con 17.7 %, y recursos técnicos con 11.2 %. Los recursos humanos y financieros representan 7.5 %, y las reformas constitucionales tan sólo 0.9 %.

El cambio es únicamente posible si se trabaja con los actores en los que recae la responsabilidad de implementar las reformas necesarias. El rol que cumplen o podrían cumplir las autoridades electorales en su implementación es fundamental, dado que más de 50 % están dirigidas a aspectos de su quehacer o sobre los que tienen competencias para regular. Los órganos legislativos constituyen el segundo actor con mayor capacidad de realizar las reformas necesarias para la implementación de las recomendaciones de la OEA.

GRÁFICA 5. Actor[16] identificado para la implementación de la recomendación[17]



FUENTE: Elaboración propia.

[16] La categoría "otros" incluye: encuestadoras (0.1 %), ciudadanía (0.3 %), órgano judicial (0.5 %), fuerzas de seguridad (0.75 %), candidatos y líderes políticos (0.8 %) y medios de comunicación (1.4 %) y organizaciones de sociedad civil (1.75 %).

[17] En esta variable, dos recomendaciones (de 1 201) no tenían clasificación.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VI. Reflexiones y conclusiones

El presente estudio demuestra cuáles son las áreas en que las misiones de observación de la OEA consideran que la región necesita trabajar para tener procesos electorales más justos, inclusivos, limpios y equitativos. Entre estas áreas se destacan reformas para garantizar: *a)* la igualdad de oportunidades: a través de un sistema de financiamiento político equitativo y transparente, el acceso balanceado en medios para todas las fórmulas, la libertad de prensa y de acceso a la información, equidad de género en la participación política, y distritos electorales representativos; *b)* el uso efectivo del derecho al voto: a través de un padrón electoral que refleje de manera fiel a la población habilitada para votar; *c)* la integridad de las preferencias del votante: a través de la profesionalización técnica de los administradores electorales; y *d)* un árbitro imparcial: a través de órganos estructuralmente independientes, neutrales y cuyo sistema permita varias instancias de revisión de decisiones.

Si bien cada subregión presenta sus propios desafíos y las prioridades en cada una de ellas pueden diferir (como se muestra en la tabla 2), el análisis de las recomendaciones de la OEA también refleja que los desafíos electorales que las misiones observan dejaron de estar centrados en el día de las elecciones y en cómo se cuentan los votos. Esto en parte responde a la gran profesionalización y al avance que han tenido los que administran las elecciones en el hemisferio, y a que, en términos generales, se ha instaurado una tradición cívica de participar en las elecciones de manera pacífica y respetar los resultados electorales.

No obstante, el escenario en el que se llevan a cabo los procesos electorales es complejo y se torna cada vez más desafiante. El aumento de las recomendaciones de la OEA que atienden aspectos relacionados a la calidad de la democracia en la contienda, en contraste con temas administrativos, está muy alineado a lo que otras instituciones han reportado respecto al estado de la democracia en la región y a nivel global. Según el Democracy Index 2018, "América Latina y el Caribe continúa siendo la región más democrática en el mundo en desarrollo, pero ha sufrido otro año de deterioro democrático" (The Economist Intelligence Unit, 2019: 19). En el mismo sentido, el informe Global State of Democracy In Focus reporta la existencia de un fenómeno llamado *modern democratic backsliding* o "recaída democrática moderna", el cual se caracteriza por el debilitamiento democrático a través de cambios legales, que, según el informe, es liderado por actores políticos o partidos democráticamente electos. Más aún, este "declive democrático" —asegura el informe— no está necesariamente relacionado con la mala conducción de las elecciones, sino "debido al deterioro en las con-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

diciones relacionadas a las libertades civiles y las restricciones a la sociedad civil y los medios" (International IDEA, 2018: 3).

El análisis de las recomendaciones, sumado a estudios macro sobre el estado de la democracia nos lleva a concluir que hoy nuestra región debe prestar atención a factores más de fondo; es decir, aquéllos que afectan directamente en la calidad de la contienda, como la importancia de contar con autoridades imparciales y neutrales, así como con reglas electorales que garanticen mayor inclusión, representación e igualdad de condiciones para todas las opciones políticas en contienda.

El diagnóstico de la enfermedad no es suficiente para curarla. Más que recursos financieros o grandes infraestructuras, este estudio promueve la reflexión sobre que lo que se requiere para la implementación de las reformas electorales es voluntad política y consenso de fundamentalmente dos actores: las autoridades electorales y los órganos legislativos, que son el cuerpo donde están representadas las distintas fuerzas políticas. Por otro lado, este estudio destaca la necesidad de redoblar los esfuerzos que realiza la OEA para socializar sus recomendaciones de manera concreta y directa, así como las reformas que implican su implementación, y los actores responsables de llevarlas a cabo, idealmente a través de proyectos de cooperación técnica electoral.

Los 56 años del programa de observación electoral de la OEA han dejado un resultado concreto, y es que sus recomendaciones son de utilidad a los Estados miembros para la mejora progresiva y sustantiva de los procesos electorales de la región.[18] No obstante, si bien estas reformas pueden ser promovidas por organismos internacionales como la OEA, estos cambios sólo serán aceptados y contribuirán a procesos electorales más confiables si existe una activa participación de la sociedad civil y partidos o bloques que estén involucrados en el seguimiento y la implementación de las recomendaciones de las misiones de observación electoral internacional.

VII. Referencias bibliográficas

Casas, Kevin y Zovatto, Daniel, 2015, *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Organización de los Estados Americanos.

[18] Según el Informe Difusión Democrática, de The Electoral Integrity Project de 2016, "los informes de la OEA fueron extraordinariamente efectivos: cerca de la mitad de sus recomendaciones fueron implementadas total o parcialmente".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

CLAES, Jonas, 2017, *Electing Peace. Violence Prevention and Impact at the Polls*, United States Institute of Peace.

COHEN, Mollie; LUPU, Noam y ZECHMEISTER, Elizabeth J., 2017, *The Political Culture of Democracy in the Americas, (2016-2017). A Comparative Study of Democracy and Governance*. Washington D.C., United States Agency for International Development and Vanderbilt University.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES (CIM), 2016, *La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos.

DE ICAZA, Gerardo, 2018, "La Observación Electoral como mecanismo de mejoramiento y consolidación de la democracia en la región americana", en ROJAS HERNÁNDEZ, Laura Angélica, ed., *La Organización de los Estados Americanos hacia su 70 aniversario: desafíos actuales y su relevancia en el acontecer hemisférico*, México, Senado de la República XIII Legislatura, pp. 229-247.

FREIDENBERG, Flavia, 2017, "¿Qué es una Buena Elección?: El uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales de América Latina (2013-2016)", *DADOS 60*, octubre-diciembre, pp. 1095-1142.

FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)", en en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel. eds., *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA), 2018, *The Global State of Democracy In Focus*, Estocolmo, IDEA Internacional.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA), 2019, *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los desafíos, revivir la promesa*, Estocolmo, IDEA Internacional.

KELLEY, Judith G., 2012, *Monitoring Democracy. When International Election Observation Works, and Why it Often Fails*, Princeton NJ, Princeton University Press.

MARTINEZ I COMA, Ferrán, NAI, Alessandro y NORRIS, Pippa, 2016, *Difusión Democrática. Cómo las organizaciones regionales fortalecen la integridad electoral. Informe Ejecutivo. The Electoral Integrity Project*, Boston, The University of Sidney and Harvard Kennedy School.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), s.f., *Base de datos de misiones de observación electoral y recomendaciones*, <http://www.oas.org/eomdatabase/>, consultado en septiembre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2007, *Manual de criterios para la observación electoral*, Washington, D.C., OEA.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2013, *Manual para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington, D.C., OEA.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2007, *Manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington, D.C., OEA.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2011, *Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington, D.C., OEA.

SEN, Amartya Kumar, 1999, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, núm. 10, pp. 3-17.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2019, "Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy", *The Economist*.

TULA, María Inés, 2016, "Mujeres y política: un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia", en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel, eds., *Tendencias en las reformas políticas en América Latina*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, pp. 136-137.

URRUTY, Carlos Alberto, 2007, "Los registros electorales", en DIETER, Nohlen, ZOVATTO, Daniel y THOMPSON, José, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 463-486.

Normativa

Consenso de Santo Domingo, 2013, Adoptado por la Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Cepal.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, 2011, *Convención Belém do Para*, OEA.

Declaración sobre la violencia y el acoso político, 2015, adoptada por la Sexta Conferencia de Estados Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, OEA.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

III. Reformas orientadas a los partidos y los sistemas electorales

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

Gerardo SCHERLIS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Paradigmas de la regulación partidaria*. III. *Partidos políticos entre la sociedad y el Estado. Una relación cambiante*. IV. *Los cambios en la regulación partidaria reciente. El caso argentino*. V. *Un cambio de paradigma en la regulación partidaria*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN[1]

En un repaso acerca del desarrollo de la legislación sobre partidos en Perú, refiriéndose a la Constitución de 1979, el sociólogo y político Agustín Haya de la Torre sostenía que "primaba entonces la idea de que los partidos debían organizarse al margen de la injerencia estatal, tanto en el manejo de sus ingresos como en la designación de sus autoridades" (2004: 216). Como la frase citada lo sugería, hacia 2004, al momento de publicarse el trabajo, aquella idea de partidos exentos de la regulación estatal, dominante en los tiempos de la transición peruana, formaba ya parte del pasado.

En las últimas tres décadas ha aumentado en forma exponencial la regulación sobre la creación y el funcionamiento de los partidos políticos. Un número creciente de países ha adoptado regulaciones específicas sobre el tema, y éstas han pasado a cubrir un campo cada vez mayor de actividades (Karvonen, 2007: 441-449; Casal Bertoa y Van Biezen, 2019). La tendencia hacia una regulación cada vez más extensa y exhaustiva de los partidos políticos involucra también a las nuevas o restauradas democracias latinoa-

[1] 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 los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

mericanas, tal como sugiere el creciente interés académico sobre el tema (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016; Molenaar, 2017; Scherlis, 2014; Zovatto, 2019).

En esta materia es habitual encontrar descripciones sobre la legislación. A menudo se observa en forma comparativa la legislación y a veces se derivan de ello recomendaciones normativas. Asimismo, distintos estudios explican los procesos que han llevado a una reforma puntual (Zovatto, 2006; Gutiérrez y Zovatto, 2011) o a un pequeño conjunto de reformas (Tanaka, 2005 y Pomares *et al.*, 2011). Recientemente, se ha avanzado en identificar las reformas incorporadas por el conjunto de países de la región, destacándose los trabajos en el marco del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sin embargo, resulta difícil hallar estudios que intenten comprender las causas que explican el fenómeno por el cual cada vez más países latinoamericanos regulan con mayor detalle la actividad de los partidos. En otras palabras, la regulación sobre partidos en América Latina no ha sido, en general, contemplada como una variable dependiente en términos regionales. Resulta por ello oportuno abordar la tarea de intentar comprender el fenómeno de la transformación de la regulación partidaria en América Latina como un proceso que trasciende a un país o a un grupo de países en particular.

Existen buenas razones para creer que los cambios en la regulación de partidos en los últimos 30 años pueden ser explicados por causas estructurales comunes al conjunto de países de la región. La primera de esas razones es, precisamente, el hecho de que los cambios se han producido en general en una misma dirección y a través de instrumentos similares. Tanto en lo que hace a los requerimientos para el reconocimiento legal como a las reglas para seleccionar candidatos, y en lo que respecta al régimen de financiamiento —tres de los aspectos centrales de la regulación partidaria (Molenaar, 2017: 25)— se observan patrones comunes de cambio en las últimas décadas El objetivo principal de este capítulo es ofrecer una hipótesis explicativa que dé cuenta de los principales patrones de transformación en los modos de regular a los partidos políticos en la región latinoamericana. El argumento que se presenta sugiere que los cambios en el lugar que ocupa el partido político en el marco del régimen democrático permiten comprender el cambio en el paradigma que orienta la legislación sobre partidos. La hipótesis teórica pretende ser válida para la región en su conjunto. En este capítulo, de acuerdo con el estado actual de la investigación en el tema, se

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ofrece evidencia exhaustiva sobre un caso particular, el de Argentina, poniéndolo en perspectiva comparada con otros países de la región.[2]

A efectos de desarrollar y mostrar evidencia sobre el argumento de la investigación, el artículo se organiza de la siguiente manera. Posteriormente a esta introducción, la segunda sección presenta una clasificación sobre diferentes paradigmas o esquemas regulatorios de los partidos políticos, cada uno de los cuales supone una diferente concepción del partido político en su relación con la sociedad y con el Estado. La tercera sección sintetiza algunos de los cambios fundamentales que la literatura ha observado en los últimos 30 años respecto al rol de los partidos políticos en las democracias modernas, observando cómo dichas transformaciones impactan también en América Latina. La cuarta sección incorpora el análisis empírico, vinculando los cambios descritos en la tercera sección con los cambios en el paradigma regulatorio de la región. El análisis empírico, como se anticipó, desarrolla en forma pormenorizada los procesos de reforma en un caso puntual, el argentino, pero ofreciendo, a la vez, evidencia del cambio a nivel regional. La evidencia sugiere que el paradigma permisivo dominante en los albores de la transición democrática ha sido reemplazado en la actualidad por el paradigma *managerial*-prescriptivo. El artículo concluye destacando los hallazgos principales en relación con la hipótesis planteada.

II. Paradigmas de la regulación partidaria

El modo en el que los países regulan la actividad de los partidos resulta, en forma más o menos explícita, de un marco doctrinario que define cuál es o cuál debería ser la relación entre los ciudadanos, los partidos y el Estado. En otras palabras, diferentes concepciones sobre el lugar de los partidos en el marco del régimen democrático y distintas concepciones sobre la democracia redundan en diferentes paradigmas normativos (Van Biezen y Borz, 2012: 328). Sobre la base de los trabajos de los juristas Nathaniel Persily y Bruce Cain (2000) y del politólogo Kenneth Janda (2005) es posible identificar cuatro paradigmas sobre el estatus legal de los partidos que revisten relevancia para comprender lo que ocurre en este campo en América Latina. La tabla 1 resume los cuatro paradigmas.

[2] Los argumentos que se presentan en este trabajo sirven de base para un proyecto de investigación en curso. Este capítulo se concentra en la argumentación teórica y las hipótesis, presentando evidencia inicial de la investigación.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

1. Paradigma liberal o permisivo. Esta concepción asume que el partido es una asociación creada por individuos por fuera del Estado, que cumple un rol esencialmente expresivo. Dado que los partidos son asociaciones privadas, deben gozar de la mayor libertad de expresión y asociación, quedando por ello exentas de la regulación estatal. Sólo un extremadamente convincente interés público (*compelling state interest*) podría justificar la intervención del Estado en la vida de estas asociaciones.

El modo en el que ellas se financian, cómo eligen a sus candidatos o autoridades, y todo lo que hace a su funcionamiento, es prerrogativa de los propios partidos, como lo es de cualquier asociación civil. Establecer requisitos para la formación de partidos o regulaciones para su financiamiento es violatorio del derecho de asociación, de la libertad de expresión y de la igualdad. En todo caso, la ley y los jueces deberían garantizar que los partidos puedan ser vehículos de la libertad de expresión y que los individuos reunidos en partidos se expresen como mejor quieran, incluyendo la posibilidad de hacer donaciones en forma ilimitada. Este paradigma rechaza la misma idea de promover normas para que haya más o menos partidos, para que los candidatos sean seleccionados de una manera u otra o que tengan tales o cuales características.

2. Paradigma de promoción. Esta visión supone que el partido político es una institución central del proceso democrático, tanto en términos expresivos como procedimentales e institucionales. La ley y, en lo posible, la Constitución, deben reconocer el rol fundamental de las organizaciones partidistas apoyando y contribuyendo a su funcionamiento. La forma más extendida de hacerlo es a través de subsidios y financiamiento público. También cabe adjudicarles prerrogativas, tales como la exclusividad en la competencia electoral, el acceso gratuito a medios de comunicación, la titularidad de las bancas legislativas, etc. El Estado debe apoyar a los partidos, asumiendo incluso que eso supone erogaciones financieras y la intervención estatal en la regulación de estas asociaciones.

3. Paradigma progresivo o populista. En este caso, a diferencia del resto de los paradigmas analizados, nos encontramos con una concepción generalmente negativa de los partidos políticos. Sus premisas son, en muchos aspectos, opuestas a las del paradigma de promoción. En la versión norteamericana, esta visión tiene sus raíces en el movimiento progresivo surgido a comienzos del siglo XX con el objetivo de democratizar el sistema, limitando para ello el poder de los partidos que, sobre la base del uso del patronazgo, eran contemplados como maquinarias oligárquicas. Hoy, los reformadores en la concepción progresiva mantienen una visión hostil de los partidos, postulando que la democracia funciona verdaderamente cuando el pueblo es protagonista del proceso político.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

En la tradición latinoamericana esta posición es asimilable a la concepción populista, según la cual los partidos tienden a crear divisiones artificiales en un pueblo homogéneo. La expresión genuina y directa del pueblo, sin intermediaciones artificiales y distorsionadoras de la voluntad popular, es una premisa común del populismo. De ahí que sea más proclive a incorporar mecanismos de democracia directa o a promover liderazgos plebiscitarios que a seguir los "partidocráticos" procedimientos de negociación parlamentaria a la hora de promover sus principales políticas (Saskia y Welp, 2014). Todo esto supone una legislación que menoscaba el rol de los partidos, quitándoles, por ejemplo, financiamiento público o promoviendo candidaturas a través de mecanismos alternativos.

4. Paradigma *managerial* o prescriptivo. Al igual que en el paradigma de promoción, se reconoce aquí a los partidos como instituciones fundamentales del proceso político. Pero, en este caso, se los piensa fundamental y casi exclusivamente a partir de su rol procedimental o institucional, y menos como vehículos de expresión social. Los partidos son instrumentales al funcionamiento de una democracia estable. En ese sentido, es crucial el rol que desempeñan en el proceso electoral y luego como organizaciones que gobiernan las instituciones públicas. Son principalmente contemplados por eso como agentes semiestatales. Esto supone que el Estado puede regular a los partidos sin mayores límites, porque todo lo que hace a la actividad de los partidos está dentro de la esfera del interés público. Nathaniel Persily y Bruce Cain (2000) se refieren a un paradigma *managerial*, mientras que Kenneth Janda (2005) lo define como un modelo prescriptivo. En ambos casos aluden a una concepción según la cual la ley puede intentar moldear a los partidos para que éstos desempeñen el rol que corresponde a la preferencia del interés público (expresado por el legislador).

De modo que si por un lado se enaltece a los partidos como instituciones relevantes (al igual que en el paradigma de promoción), se interviene sobre ellos para adaptarlos a lo que se supone resulta conveniente para el buen desempeño del régimen político, incluyendo la posibilidad de restringir su proliferación. No cabe apelar al derecho a la libertad de asociación o a la libertad de expresión para reclamar que el Estado no interfiera en cómo se financian los partidos, cómo eligen a sus candidatos, qué actividades deben realizar, qué requisitos deben cumplir para poder competir, etc. Valores tales como la estabilidad electoral (que puede traducirse, por ejemplo, en la decisión de que existan pocos partidos), pueden imponerse a los supuestos derechos individuales de los ciudadanos a organizarse políticamente sin la intervención del Estado.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 1. Paradigmas normativos
sobre los partidos políticos y su regulación legal

Paradigma	*Rol asignado al partido político*	*Objetivo del Estado como regulador de la actividad partidaria*
Liberal o permisivo	Expresar opiniones políticas de los ciudadanos	No intervención
De promoción	Institución central de todo el proceso democrático	Promover la vitalidad y la fortaleza de los partidos
Progresivo o populista	Interfieren en la profundización democrática	Limitar su influencia
Managerial o prescriptivo	Organizaciones centrales para organizar el proceso electoral y el gobierno	Garantizar el buen desempeño del proceso democrático y del gobierno

FUENTE: Desarrollado por el autor sobre la base de Persily y Cain (2000) y Janda (2005).

III. PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO. UNA RELACIÓN CAMBIANTE

La célebre frase de E. E. Schatschneider (1942), según la cual la democracia moderna es impensable sin partidos políticos, continúa vigente. Sin embargo, la relación entre partidos y democracia representativa o, más específicamente, el lugar que los partidos ocupan en el marco de la moderna democracia representativa, ha variado ostensiblemente en los últimos 50 años.

Los partidos políticos han sido usualmente estudiados a partir de sus relaciones con la sociedad. Esta perspectiva responde a la influencia que los estudios europeos sobre las organizaciones partidistas tuvieron en este campo de estudios en general. En efecto, en Europa Occidental los partidos modernos han sido vistos como un subproducto de la emergencia de colectivos sociales, identificados a partir de su lugar en el mundo de la producción y de sus concepciones religiosas o ideológicas (Katz y Mair, 2015).

En cambio, muchos de los más importantes partidos y movimientos políticos de América Latina surgieron o se consolidaron a partir de su acceso a los recursos estatales y tuvieron desde el comienzo una conformación y aspiraciones "policlasistas y atrapa-todo" (Dix, 1989). No obstante, a lo largo del siglo XX, muchos de los partidos latinoamericanos sirvieron de vehículo de integración y movilización de diferentes grupos sociales, lo que

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

cristalizó también en la persistencia de fuertes identidades colectivas y en su visualización como fuerzas representativas de sectores sociales específicos (Collier y Collier, 1991). De modo que con mayor o menor precisión el partido ha sido generalmente observado como una asociación voluntaria generada por la sociedad o, en todo caso, que desde allí se dirige hacia el Estado para trasladar los intereses de los sectores sociales a los que moviliza y a los cuales representa. Sin embargo, en las últimas décadas, el centro de gravedad de las organizaciones partidarias ha girado dramáticamente de la esfera de la sociedad hacia la del Estado.

Los principales indicadores que suelen tomarse para analizar el vínculo entre partidos y sociedad son consistentes en este punto. Los niveles de identificación partidaria y la participación ciudadana en los partidos apuntan en el sentido de un creciente distanciamiento entre partidos y sociedad (Mair, 2015). Las identidades partidarias han disminuido en todo el mundo democrático (Whiteley, 2011). El análisis de los datos disponibles de participación real en partidos ofrece cifras todavía más ilustrativas. Por ejemplo, en el caso argentino, aunque cerca de 25 % de los votantes están registrados como afiliados a algún partido, sólo 4.6 % reconoce tener alguna participación activa en alguno de ellos (Latin American Public Opinion Project, 2012). En forma concomitante, los partidos aparecen una y otra vez en el fondo de los *rankings* que miden la confianza ciudadana en las instituciones (Zovatto, 2018:137).

Es notable que, en perspectiva histórica, estos cambios estén ocurriendo a escala regional y, en realidad, también global. La caída de la identidad partidaria, el descenso en el número de personas que forman parte de los partidos y, consecuentemente, la creciente disposición a cambiar el destino del voto de elección en elección, son todos indicadores que ilustran el distanciamiento de los partidos respecto a la sociedad. Son precisamente estos indicadores y otros que apuntan en igual dirección los que han llevado a muchos observadores en distintas latitudes a considerar que existe una severa crisis de los partidos (Drummond 2006; Cheresky 2006); sin embargo, otros autores han matizado esta conclusión.

Lo que algunos observan como una crisis podría en verdad tratarse de una transformación (Manin, 1997: 237-287). Esta variación estaría signada por una necesaria adaptación de los partidos a las condiciones cambiantes y crecientemente complejas en las que se desempeñan. Los partidos habrían buscado compensar su creciente debilidad en la sociedad afianzando su posición en la esfera estatal, en términos tanto materiales como funcionales (Mair, 1997; Katz y Mair, 2015).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Respecto a los recursos materiales, existe una creciente dependencia de los partidos con respecto a lo que, lícita y/o irregularmente, obtienen desde el control del aparato estatal. El acceso a cargos públicos y a subvenciones estatales resulta fundamental para la supervivencia de los partidos contemporáneos, que raramente pueden ya sostener sus actividades regulares sobre la base del aporte de sus miembros o asociaciones afines (Kopecký *et al.*, 2012).

En términos de sus funciones, los partidos compensan su incapacidad para operar como canales de expresión social afianzando su rol como agentes de gobierno. En consonancia con ello, los partidos son valorados por la sociedad a partir de su rol en las instituciones estatales, y su propia legitimidad depende del modo en que la sociedad percibe que ejercen este rol (Rosanvallon, 2015: 30). Precisamente a partir del acceso a la estructura del aparato del Estado y a su desempeño en ésta, las organizaciones partidarias aseguran su supervivencia, tanto en términos de recursos como de legitimidad.

Así, los partidos se consolidan como agencias de gobierno semiestatales. La sociedad observa a estas instituciones como instrumentos ajenos a ella y en las que confía, en general, poco. Sin embargo, las acepta como una suerte de mal necesario para el funcionamiento del régimen político democrático, el cual, con todas sus deficiencias, se prefiere. Los partidos se afincan en las oficinas estatales y se aseguran desde allí las condiciones para su reproducción, lo cual incluye reformar los modos de regular y financiar su actividad (Van Biezen, 2004).

La transformación en la naturaleza de los partidos y su pasaje de organizaciones representativas de la sociedad a organizaciones estatales de gobierno supone también cambios en la percepción que los propios actores partidarios y el resto de los actores sociales tiene sobre ellos. Para los partidos, como se mencionó, resulta imprescindible adecuar la legislación al nuevo contexto, tanto a efectos de garantizar su reproducción material como para mantener su legitimidad de cara a la sociedad. Para distintos actores institucionales y sociales, también se modifican los criterios sobre cuánto y cómo regular la actividad de los partidos. Todo esto implica, en definitiva, cambios en los paradigmas que orientan la legislación sobre los partidos políticos.

IV. Los cambios en la regulación partidaria reciente. El caso argentino

La hipótesis central de este trabajo sugiere que en América Latina el paradigma permisivo dominante en los primeros años de la transición democrática ha sido desplazado en las últimas dos décadas por el paradigma *managerial-*

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

prescriptivo. Un proyecto de investigación con sede en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires se ocupa de evaluar si este es el caso y en qué medida. Las bases del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2020) y las del sitio <partylaw.org>, desarrollado en la Universidad de Leiden, constituyen las fuentes principales para el estudio.

El proyecto analiza cada una de las reformas ocurridas desde las transiciones democráticas en el conjunto de países de la región, a efectos de determinar si efectivamente puede identificarse una transformación en el paradigma normativo. De acuerdo con el estado actual del proyecto, este capítulo se concentra en *a)* presentar el marco teórico y conceptual, tal como se hizo en las secciones anteriores y *b)* presentar evidencia correspondiente al caso argentino con referencias comparativas al resto de la región para tres dimensiones: los requisitos para la creación de partidos, el financiamiento, y los mecanismos de selección de candidatos.

1. *La legislación argentina en materia de partidos políticos*

La turbulenta historia institucional de Argentina durante el siglo XX incluyó un importante número de normas reguladoras de la actividad de los partidos. Al menos desde 1945 cada gobierno —de cualquier signo y origen— tuvo su propia ley de partidos, o incorporó nueva legislación en la materia. Sin embargo, ciertos lineamientos centrales se mantuvieron constantes, al menos desde la sanción de la Ley 16.652, en 1964. Al momento de la recuperación democrática, en 1983, estaba en vigencia la ley de facto 22.627, promulgada en agosto de 1982, que servía de marco jurídico para la participación de los partidos en el proceso de transición a la democracia. El nuevo gobierno democrático promovió una nueva norma para reemplazar a la de facto. Así, en 1985 se aprobaría la *Ley Orgánica de los Partidos Políticos,* número 23.298. El mensaje del Poder Ejecutivo que acompaño al proyecto de ley señalaba que "la regulación está impregnada en el espíritu de libertad". En consonancia con ello, el informe redactado en las comisiones legislativas que acompañó al dictamen sostenía que la ley se basaba en el principio de autonomía partidaria y de libertad política. Como muestra, Mario Justo López, en su estudio sobre el proceso político que dio lugar a esta ley, los principios mencionados se plasmaron en una ley mucho más acotada que su antecesora. Mientras que la Ley 22.627 totalizaba alrededor de cien mil caracteres, la 23.298 se limitaba a treinta mil (López, 2014). El periodo democrático se iniciaba con una legislación sobre partidos propia del paradigma liberal. Desde entonces se han producido cambios en las siguientes tres dimensiones analizadas.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

a. Los requisitos cuantitativos para crear organizaciones partidarias

La Ley 23.298, aprobada en 1985, planteó como criterio inicial la distinción entre partido de distrito y partido nacional. Para conformar un partido de distrito, necesario para competir por cargos legislativos nacionales, la ley impuso el requisito de reunir una cantidad de adhesiones equivalente al 4 por mil del padrón del distrito, o de 4000 en distritos de más de un millón de electores. La reunión de cinco partidos de distrito permite conformar un partido nacional, único autorizado para competir por la presidencia de la nación. En la versión original de la ley, los partidos de distrito perderían su personería en caso de no alcanzar 2% en dos elecciones sucesivas en el distrito. Estos requisitos suponían una reducción significativa con respecto a los de la Ley de facto 22.627/82,[3] y se inscribían dentro del modelo o paradigma liberal-permisivo que, como se mencionó anteriormente, orientaba esta norma. Con el transcurso del tiempo, y frente a un aumento cada vez mayor del número de partidos y de las listas en competencia, analistas y políticos comenzaron a señalar el problema de la fragmentación del sistema partidario (Leiras, 2007; Mustapic, 2013).

En el segundo semestre de 2009, el gobierno promovió una amplia reforma política que incluyó un incremento en los requisitos cuantitativos para crear y conservar partidos. La reforma fue explícitamente presentada como un medio para reducir la cantidad de partidos y promover un sistema partidario estructurado sobre la base de un número acotado de fuerzas políticas. Los más altos referentes del partido oficialista en este tema insistieron al momento de debatirse el proyecto que la reforma buscaba ordenar y darle mayor estabilidad al sistema político (Abal Medina *et al.*, 2010).

Para lograr la aprobación del proyecto, el partido gobernante (Frente para la Victoria-PJ) aceptó reducir algunas de las exigencias planteadas en el proyecto original, más restrictivo que el finalmente aprobado. Por su parte la UCR, la principal fuerza opositora en el Congreso, aunque finalmente no apoyó el proyecto, manifestó que compartía el diagnóstico en cuanto a la

[3] La Ley 23.298 disminuyó a la mitad, de dos millones a 1 millón, el número máximo de electores inscriptos a considerar para establecer el 4 por mil de adhesiones necesarias en cada distrito. Como han mostrado recientemente Degiustti y Scherlis (2019), este límite está fuertemente relacionado con el mayor número de partidos en los distritos más poblados del país. A su vez, eliminó el requisito de afiliaciones sustituyéndolo por el de meras adhesiones, que cada ciudadano podía otorgar a varios partidos cada vez. Finalmente, eliminó la exigencia de la Ley 22.627 de contar con un total de afiliados del 2 por mil del total de inscritos en el registro nacional de electores para obtener el reconocimiento como partido nacional.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

necesidad de reducir el número de partidos fijando condiciones más estrictas para su creación y presentación de candidaturas.[4]

De acuerdo con sus objetivos explícitos, la reforma aumentó los requisitos para crear y mantener partidos con reconocimiento legal. Para ello se reemplazó la exigencia de un número determinado de adhesiones por igual cantidad de afiliaciones.[5] La diferencia, que puede parecer sutil, es, sin embargo, sustancial. Las adhesiones que requería la ley podían obtenerse de cualquier ciudadano, tanto afiliados como no afiliados (o incluso de afiliados a otros partidos), pudiendo un mismo ciudadano prestar su adhesión a un número ilimitado de partidos. La reforma impuso la exigencia de demostrar que el número de afiliados se mantiene todos los años. Al mismo tiempo, la reforma separó la obtención de la personería jurídica del derecho a postular candidatos en elecciones generales. Para ello, estableció un régimen de primarias abiertas, simultáneas, y obligatorias (PASO) que funciona, por un lado, como mecanismo de selección de candidatos, pero, por el otro, también como ronda clasificatoria para los partidos, a partir de la imposición de un umbral de 1.5 % de votos válidos que los partidos deben superar para poder presentar a sus candidatos en las elecciones generales.

En definitiva, existió una decisión política de reformar la regulación electoral con el objetivo de elevar los requisitos para obtener y mantener la personería partidaria. Los reclamos de partidos pequeños que consideraron esta medida restrictiva y excluyente fueron rechazados por la justicia electoral con el argumento de que la exigencia de ciertos niveles de representatividad resulta razonable para evitar la dispersión de las voluntades ciudadanas.[6] Pero, en todo caso, el argumento de elevar las barreras de acceso con el fin de dotar al sistema político de mayor estabilidad y funcionalidad responde al paradigma managerialista-prescriptivo. El hecho de que la reforma no generara mayores controversias, más allá de la protesta puntual de los partidos directamente perjudicados, abona la noción de que para el momento de la reforma la mayor intervención del legislador en este campo había sido naturalizada por la mayor parte de los actores involucrados.

---

[4] El presidente de la UCR, Gerardo Morales, afirmó: "Nosotros creemos que hay que reordenar el sistema político; no puede haber en el país 700 partidos. […] nosotros compartimos el concepto de que hay que reordenar el sistema político, tienen que haber tres, cuatro partidos […] hay que tratar de buscar normas que generen un mayor grado de responsabilidad en los partidos como organización. *Revista Parlamentario*, 7 de noviembre de 2009.

[5] Lo supieran o no los legisladores, tal como se advirtió en la nota 3, esta disposición estaba presente en la ley de facto 22.627, reemplazada por la 23.298 en 1985.

[6] Por ejemplo, en el fallo de la Cámara Nacional Electoral 4468/2011 (Causa Partido Demócrata Cristiano, Jujuy).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

La incorporación de mayores requisitos para dotar de personería o registro a los partidos no es un fenómeno específico de Argentina. Por el contrario, reformas de este tipo han tenido lugar en gran parte de la región. Como puede observarse en la tabla 2, en los últimos 15 años Colombia, México, Perú y Uruguay también elevaron estos requisitos.

TABLA 2. Aumento de los requisitos para crear partidos en países latinoamericanos

País	*Año de la reforma*	*Contenido de la reforma*
México	2003	Aumento de requisito de distribución territorial para obtener personería nacional: presencia en mayor número de estados y de circunscripciones. Aumento de afiliados totales, de 0.13 % a 0.26 % del padrón nacional para registro nacional. Prohibición de coaliciones para partidos nuevos (deben obtener 2 % para mantener registro por sí solos).
	2014	Aumento de requisito de votos para mantener registro, de 2 a 3 %.
Colombia	2003	Umbral de 2 % de votos (+ de 100 000) para obtener y conservar personería (antes, 50 000 firmas).
	2009	Umbral de 3 % de votos para obtener y conservar personería.
Argentina	2009	Afiliaciones en lugar de adhesiones para obtener y conservar personería. Umbral de 1.5 % en primarias para acceder a elección general.
Perú	2003	Presencia en 17 de 25 departamentos y en 65 de 195 provincias. 5 % de votos o un parlamentario para retener personería.
	2005	5 % de votos o 5 % de parlamentarios (6 parlamentarios) para retener personería.
	2009	De 1 a 3 % de miembros del padrón para obtener y conservar personería.
	2016	De 3 a 4 % de miembros para obtener personería. 1 % más de votos por cada miembro de alianza para retener personería.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Año de la reforma*	*Contenido de la reforma*
Perú	2019	5 % de votos + 5 % de parlamentarios para retener personería. Mayor presencia territorial. De 2/3 a 4/5 de departamentos.
Uruguay	2009	Incorpora requisito de 0.5 % de afiliados para reconocimiento.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2018) y de la legislación respectiva.

En México, Colombia y Perú las reformas fueron drásticas, duplicando o triplicando a través de sucesivas reformas los requisitos cuantitativos, tanto en términos de adhesiones, miembros o votos, como en términos de presencia territorial a lo largo de distritos electorales. Por supuesto, cada una de estas reformas puede y debe ser comprendida en el contexto político particular en el que tuvo lugar. Pero no puede dejar de notarse que en todos los casos se trata de establecer barreras de acceso más severas, en nombre de la estabilidad y la funcionalidad del sistema político.[7] En cambio, ningún país de la región, desde la segunda mitad de la década de 2000, ha tomado medidas para reducir sensiblemente los requisitos de formación y conservación de partidos. La decidida intervención estatal sobre los requisitos de formación de los partidos a efectos de dotar al sistema político de funcionalidad ha devenido en práctica consensuada entre los políticos de las fuerzas políticas mayoritarias, pero también en un principio promovido por muchos de los académicos más influyentes en este campo en los diferentes países de la región.[8]

b. Financiamiento

Desde el retorno democrático y hasta el año 2002, el financiamiento político en Argentina estuvo esencialmente regulado por la *Ley Orgánica de los Partidos Políticos*. En lo formal, la ley suponía un sistema mixto de financiamiento, con participación estatal y de los privados. Se establecía un "fondo partidario permanente", que distribuía un monto anual de dinero entre los partidos reconocidos, mientras que el financiamiento privado podía desarrollarse sin limitaciones ni topes y los partidos podían gastar sin límites legales. Lo cierto es que por la ausencia de límites a las contribuciones privadas y de topes a los gastos, así como por la baja cantidad de dinero público involucrado, este

[7] Sobre estas reformas en Argentina, Colombia, México y Perú, véase Scherlis (2014).

[8] Tal ha sido recurrentemente el caso de Fernando Tuesta en Perú, de Ana María Mustapic en Argentina o de Humberto de la Calle en Colombia, por citar sólo algunos ejemplos.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

régimen legal supuso un esquema con fuerte primacía del financiamiento privado. Este esquema no podría señalarse como ejemplo típico del paradigma liberal, por la presencia de ciertos aportes públicos. Pero estos aportes eran de tan baja incidencia en el proceso político que, en los hechos, el financiamiento operaba efectivamente en un marco de absoluta liberalidad.

La constitucionalización de los partidos políticos con la reforma constitucional de 1994 implicó también dotar de jerarquía constitucional al financiamiento público. El nuevo artículo 38 de la Constitución nacional argentina reconoció a los partidos políticos destacándolos como "instituciones fundamentales del sistema democrático", y estableció que "el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes". De modo que el sostenimiento económico provisto por el Estado surge de la reforma como consecuencia del reconocimiento del rol central que los partidos desempeñan en el régimen de la Constitución. A su vez, y como contracara del compromiso estatal de sostener materialmente a los partidos, el mismo artículo 38 estableció que "los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio." Mientras tanto, la propuesta de regular más pormenorizadamente el financiamiento partidario ganaba consenso entre los actores partidarios y en la propia justicia electoral, que, a través de sus fallos, fue llamando la atención sobre las diferentes cuestiones que debían ser contempladas en este campo.[9]

Entre los años 2002 y 2006 el Congreso argentino sancionó dos leyes de financiamiento de los partidos políticos que, en términos generales y en lo que a los fines de este artículo importan, mantuvieron características similares. La nueva normativa impuso un marco regulatorio mucho más restrictivo que el hasta entonces existente: fijó mayores controles y limitaciones a las donaciones privadas, se implementó la exigencia de nuevos y más detallados informes, se ampliaron las restricciones en cuanto a posibles donantes y se definieron topes máximos para las donaciones que pueden hacer las personas jurídicas y físicas, tanto para campañas como para el funcionamiento regular de los partidos. Por otro lado, en forma concomitante, se definieron topes de gastos, tanto para el funcionamiento regular de los partidos como para las campañas. Esto complementó otra reforma aprobada también en 2002, pero esta vez sobre el *Código Electoral Nacional,* que limita el tiempo de duración de las campañas electorales y, específicamente, el tiempo durante el cual se pueden pasar avisos de propaganda electoral en los medios audiovisuales de comunicación. Las leyes de 2002 y 2006 mantuvieron el esque-

[9] Se destaca especialmente la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, Partido Nacionalista Constitucional, 3010/2002.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ma previo general de financiamiento mixto, aunque lo hicieron fortaleciendo en forma significativa el rol regulador del Estado. La reforma de 2009, a través de la Ley 26.571, implicó un paso decisivo en esta misma dirección.

Entre las disposiciones más relevantes de la Ley 26.571 se destaca, por un lado, la completa prohibición para las donaciones de campaña de personas jurídicas y, por el otro, la prohibición de comprar espacios para la propaganda electoral en medios audiovisuales. Esta última disposición fue acompañada de otra que dispone la distribución gratuita y en forma relativamente equitativa de diez por ciento de la programación en estos medios (una mitad igual para todas las fuerzas y otra mitad en razón de los votos obtenidos en elecciones anteriores). Estas reformas consagraron un consenso respecto a la necesidad de una decidida participación estatal en la gestión de las campañas y de la vida partidaria más en general.[10]

En los últimos veinte años, la incorporación de mecanismos similares a los adoptados en Argentina para regular el financiamiento partidario ha sido moneda corriente en la región. Como muestra la tabla 3, al menos siete países establecieron topes de gastos, al menos ocho incrementaron los mecanismos de financiamiento público, al menos nueve dispusieron limitaciones para los aportes privados, y también nueve restringieron severamente o prohibieron directamente la compra de espacios en medios audiovisuales para la propaganda de campaña.

TABLA 3. Reformas recientes sobre el régimen de financiamiento partidario en América Latina

País	*Introducción o incremento del financiamiento público*	*Topes de gastos de campaña*	*Límites a los aportes privados/ prohibición a empresas*	*Restricción a la compra de espacios audiovisuales para propaganda*
Argentina	2009	2002-2006	2002/2009	2009
Brasil	2017	2017	1997/2017	1995
Colombia	2011	2004-2011	2003	2005

[10] Cuando en mayo de 2019 el Congreso argentino aprobó una reforma al régimen de financiamiento (Ley 27.504), este consenso no fue puesto en discusión. La reforma eliminó la prohibición de los aportes de empresas, pero la argumentación para hacerlo se basó en la imposibilidad de evitar que esos aportes tengan lugar, y no con un planteo doctrinario sobre la libertad de los partidos para recaudar dinero. De hecho, el resto de las reformas se orientó a fortalecer los controles y la rendición de cuentas, prohibiendo, por ejemplo, los aportes en efectivo.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Introducción o incremento del financiamiento público*	*Topes de gastos de campaña*	*Límites a los aportes privados/ prohibición a empresas*	*Restricción a la compra de espacios audiovisuales para propaganda*
Chile	2003	2003	2003/2016	2003
Ecuador		2009	2000	2009
México	2007	2008	1996/2014	2007
Paraguay	1996	2012	1996	2001
Perú	2003		2004/2017	2018
Uruguay	2009		2009	2004

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021) y de la legislación respectiva.

En todo el mundo democrático se ha ampliado la legislación sobre financiamiento político (Falguera, 2015). Los costos cada vez mayores de la actividad política, la noción de que una competencia equitativa requiere regulación sobre los dineros utilizados para la propaganda, y la necesidad de limitar la influencia del dinero privado como posible distorsionador del proceso democrático, son causas usualmente citadas como justificación de esta ampliación (Van Biezen, 2004; Zovatto, 2018: 369-372). Pero, en todo caso, es notorio que esta regulación ha acompañado un cambio de paradigma respecto al lugar de los partidos en el régimen democrático.

Por ejemplo, en los Estados Unidos, donde la concepción liberal o permisiva sigue contando con numerosos defensores, la posibilidad de restringir los aportes privados y de poner topes a los gastos ha venido generando fuertes debates desde hace décadas, y ha dado lugar a una larga y no pacífica jurisprudencia. La restricción a los aportes de campaña ha sido allí interpretada por la Corte Suprema como una restricción a la libertad de expresión.[11] En América Latina, en cambio, en los últimos 20 años, el cambio de paradigma se ha dado sin mayores controversias. La imposición de límites y restricciones a los aportes y a los gastos, característica del paradigma *managerial* puede, en algún momento o lugar, despertar objeciones en términos de su eficacia, pero no se han hecho presentes en el debate público posiciones críticas respecto a la creciente injerencia del Estado en el financiamiento partidario.

[11] En especial el célebre fallo del caso Citizens United vs. Federal Election Commission, 2010, Corte Suprema, 558 U.S. 08-205.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

c. Selección de candidaturas

La ley de partidos de 1985 establecía, respecto a la selección de candidaturas, sólo directivas generales, mencionando el requisito de un "método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido". La doctrina y la jurisprudencia argentinas coincidieron en la interpretación según la cual la ley permitía que cada partido decidiera cómo quería seleccionar a sus candidatos.[12] En los hechos, la norma operaba en forma permisiva, habilitando a los partidos a recurrir a cualquier mecanismo, desde elecciones internas abiertas, elecciones internas cerradas, convenciones partidarias o, más habitualmente, acuerdos o decisiones de la cúpula partidaria, mientras fueran refrendadas por algún cuerpo directivo del partido. En verdad, desde el comienzo de la democracia de masas en los albores del siglo XX, en Argentina, como en la mayor parte del mundo, el proceso de selección de candidatos había sido considerado como una prerrogativa propia de los partidos en virtud de su libertad de asociación política.

La idea de regular los mecanismos de selección de candidatos ganó aliento con la profunda crisis política de fines de 2001. Al calor de dicha crisis, el Congreso aprobó una serie de reformas, entre las que se destacó el establecimiento de internas abiertas a toda la ciudadanía para seleccionar candidatos partidarios a cargos públicos. Para entonces, la clásica posición de los partidos —y de gran parte de los juristas— respecto a la necesidad de priorizar la autonomía de los partidos frente a la intervención estatal, había ya perdido vigor. No obstante, el reclamo de inconstitucionalidad de esta ley presentado por un afiliado a un partido político tuvo acogida favorable en primera instancia. La jueza de la causa consideró que "la obligatoriedad de realizar elecciones internas abiertas en forma simultánea […] afecta la libertad de los partidos políticos […] pues son éstos los únicos que tienen la potestad de ejercer sus actividades conforme a su conveniencia política".[13] De modo que mientras la ley avanzaba en un esquema propio del paradigma prescriptivo, intentando democratizar a los partidos por vía legal, la Justicia se mantuvo apegada al criterio clásico, afín al paradigma permisivo. La ley fue luego suspendida por el propio Congreso para las elecciones de 2003, tuvo una implementación parcial en las legislativas de 2005 y fue derogada en 2006.

Sin embargo, en 2009, una ley que impone a los partidos la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) fue nuevamente

[12] Véase por ejemplo el fallo de la Corte Suprema, 2000, "Partido Liberal y ots", *La Ley, 2000-D*, 876.

[13] Fallo de la Cámara Nacional Electoral "Salvatierra", *La Ley,* 2002-F, pp. 751-775.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

aprobada por el Congreso, con un esquema más invasivo de las autonomías partidarias que la anterior.

Mientras que la ley de 2002 establecía voto no obligatorio en las internas, y habilitaba a votar en las de cada partido a sus afiliados y a los independientes (no afiliados a otros partidos), la de 2009 estableció voto obligatorio para los ciudadanos y la apertura total del proceso, en el sentido de que afiliados a un partido pudieran votar sin restricciones en las internas de otros partidos. Cada votante cuenta con entera libertad para elegir en qué primaria participa; es más, puede participar en las primarias de diferentes partidos según el cargo a elegir. La reforma fue en este sentido radical y casi no tiene parangón en el derecho internacional. En los Estados Unidos, país usualmente mencionado como antecedente para la implementación de las PASO, un intento por establecer un régimen similar, en el que cada ciudadano puede optar por elegir candidatos de diferentes partidos para cada cargo electivo —la así llamada *blanket primary*— fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema.[14] En Argentina, en cambio, la reforma no generó mayor debate y no hubo ninguna fuerza política, así como ningún actor institucional ni social relevante, que impugnara la decisión de imponer elecciones abiertas para la selección de candidatos. Ningún partido consideró conveniente protestar judicialmente frente al hecho de que la ley impusiera la posibilidad de que los no miembros del partido seleccionaran a sus candidatos, de igual modo que ningún ciudadano consideró que la imposición de participar en la selección de candidatos partidarios ameritara una violación a su libertad individual tal que justificara una demanda judicial.

Lo ocurrido en el campo de la selección de candidatos en Argentina es un caso extremo en el derecho comparado,[15] pero es también claro que forma parte de una tendencia regional hacia la mayor intervención del Estado en los mecanismos de selección de candidatos. En un trabajo reciente, Flavia Freidenberg (2016) denomina a la introducción de mecanismos que regulan la selección de candidatos como "la reina de las reformas", señalando que este campo ha sido el de mayor actividad reformista en las últimas décadas. Tal como lo muestra la tabla 4, al menos nueve países sancionaron en los últimos 20 años normas que regulan el tema, normalmente imponiendo alguna forma de elección directa.

[14] Véase fallo del caso California Democratic Party vs. Jones, 2000, 530 U.S. 567.

[15] Aunque el 27 de agosto de 2019 el Congreso del Perú aprobó la Ley 30.998 a través de la cual estableció un esquema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias muy similar al vigente en Argentina, no obstante, su implementación de acuerdo con la misma ley será progresiva y sólo tendría vigencia plena después de 2021.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 4. Incorporación de normas sobre selección de candidatos

País	*Año*	*Mecanismo incorporado*
Argentina	2009	Primarias abiertas, simultáneas, y obligatorias para partidos y ciudadanos, administradas y financiadas por el Estado
Colombia	1994	Elecciones internas abiertas con administración y financiamiento estatal, optativas para partidos y ciudadanos
Chile	2012/2016	Elecciones internas abiertas con administración estatal, optativas para partidos y ciudadanos
Ecuador	2009	Elecciones internas cerradas obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos
Honduras	2004	Primarias abiertas y simultáneas, obligatorias para partidos y ciudadanos, administradas y financiadas por el Estado
Panamá	1997	Internas cerradas, obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos. Financiadas por el Estado
Paraguay	1996	Internas cerradas obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos
Perú	2003	Internas cerradas o abiertas, optativas para partidos y ciudadanos. Financiadas y administradas por el Estado
Perú	2019	Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para partidos y ciudadanos, administradas por el Estado.
Uruguay	1996	Primarias abiertas y simultáneas, obligatorias para partidos, optativas para ciudadanos. Administradas y financiadas por el Estado

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Freidenberg (2016), Zovatto (2018) y la revisión de la legislación respectiva.

Como surge de la tabla, solamente Honduras y Perú adoptaron mecanismos con un alcance similar al de Argentina en términos de intervención estatal en la vida partidaria, pero gran parte del resto de la región ha también adoptado normas que incrementan la regulación estatal sobre cómo los partidos eligen a sus candidatos.

En definitiva, durante la mayor parte del siglo XX, y más allá de la turbulencia e inestabilidad política que caracterizó a América Latina, no

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

existieron mayores controversias respecto al hecho de que los propios partidos decidían cómo seleccionar a sus candidatos. Esta posición predominó durante la transición democrática desde la década de 1990, sin embargo, fue ganando consenso la noción de que la autonomía partidaria podía ser restringida en pos del bien público que implica la democratización de los partidos. Hacia la década de 2010 la autonomía partidaria en la materia dejó de estar presente como argumento con alguna potencia política para limitar la regulación estatal en este campo.

V. Un cambio de paradigma en la regulación partidaria

Existe un creciente campo de estudios que intenta explicar cuándo y por qué se producen ciertas reformas institucionales (Scherlis, 2014b). Naturalmente, cada reforma tiene sus propias causas, y puede ser explicada como un fenómeno particular. Pero, ante la tendencia generalizada hacia una regulación cada vez más minuciosa de la actividad partidaria, resulta oportuno observar estas reformas como parte de un amplio proceso común.[16]

En las secciones anteriores observamos que en Argentina, en el momento de transición a la democracia, los partidos políticos eran contemplados como organizaciones fuertemente expresivas de la sociedad. Tal vez esto no fuera realmente así, pero esa era la concepción jurídica y normativa predominante y la que los propios legisladores consideraron que debía primar al momento de legislar (López, 2014). Su horizonte normativo ofrecía un repertorio de opciones signadas por el paradigma o modelo de regulación liberal-permisivo. Consecuentemente, la legislación les reconocía un amplio campo de autonomía, tanto en lo que respecta a los requisitos para constituirse y conservar la personería, como al financiamiento y al modo de elegir a los candidatos. Treinta años más tarde, una serie de reformas han ido restringiendo sustantivamente el margen de autonomía partidaria.

Se observa también que el desarrollo de esta legislación en Argentina forma parte de una tendencia amplia en el sentido de hacer de los partidos un objeto de regulación minuciosa. La tabla 5 resume los cambios principales que se han dado como tendencia en la región en las tres dimensiones analizadas.

[16] En un sentido similar, véase Molenaar (2017: 77).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 5. Cambios en el paradigma de la regulación partidaria en América Latina

	1985	*2018*
Requisitos para la creación y el mantenimiento	Requisitos mínimos que mostraran el apoyo de un conjunto limitado de ciudadanos.	Las reformas apuntan a reducir el número de partidos en nombre de la estabilidad y la funcionalidad del sistema.
Financiamiento	Escasos controles al financiamiento privado y a los gastos. Baja influencia del financiamiento público.	Las reformas imponen límites y controles más estrictos sobre aportes privados y gastos. Aumenta la participación del Estado en los aportes y, sobre todo, en la distribución de los espacios en medios.
Selección de candidatos	Directivas muy laxas sobre la necesidad de implementar formas democráticas.	Imposición de diversos mecanismos para democratizar los partidos, incluyendo en ocasiones primarias abiertas.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la legislación comparada.

El cambio en los esquemas regulatorios resulta evidente y ha sido advertido por diferentes autores. Al comentar la incorporación de legislación específica sobre partidos y sobre financiamiento en Bolivia a fines de la década de 1990, Salvador Romero Ballivian indica que estas normas "se inscribieron en una tendencia continental que apuntó por un lado a regular la vida partidaria [...] y por otro lado a financiar públicamente la actividad partidaria y ejercer controles sobre el impacto del dinero en la política". Estos cambios, siguiendo con el mismo autor, habrían sido parte de un "espíritu del tiempo internacional" (2011: 98). En similar sentido puede leerse el comentario de Haya de la Torre citado al comienzo del capítulo. De diferentes modos, los autores expresan la existencia de un cambio en la perspectiva dominante respecto a la conveniencia de regular la actividad partidaria. Sin embargo, no se ha intentado mayormente comprender ni sistematizar este fenómeno regional ni comprender sus causas comunes.

En este capítulo he intentado sistematizar este proceso como un cambio en el paradigma normativo. La hipótesis sugerida a lo largo del trabajo su-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

pone que estos cambios responden a la transformación del rol del partido en el marco del régimen democrático. Por cierto, distintos factores pueden haber coadyuvado a que en los distintos países de la región se hayan ido incorporando instrumentos similares en materia de regulación partidaria. En términos más generales, la creciente regulación sobre los partidos parece resultar de la tensión entre la inevitabilidad de los partidos políticos como instituciones clave de la democracia moderna y su creciente incapacidad para cumplir satisfactoriamente las funciones representativas que legitiman su existencia (Van Biezen y Saward, 2008: 28). Las reformas legales sobre el funcionamiento de los partidos, que pretenden mejorar su relación con la sociedad, pueden verse como un intento de salvar dicha tensión. Es posible también pensar en hipótesis más específicas. Algunos autores subrayan la incidencia e interacción creciente de los organismos electorales que, en muchos países de la región, han devenido en instituciones prestigiosas e influyentes. A través de diferentes instancias de colaboración, estos organismos y sus integrantes, junto a otras agencias regionales como IDEA o CAPEL, han desarrollado consensos en torno a los diagnósticos y las posibles herramientas para resolver problemas comunes, lo que ha llevado a la implementación de reformas similares en diferentes países (Picado León, 2018; Romero Ballivián, 2011: 99).

En cualquier caso, lo que aparece como un hecho incontrastable es que la regulación sobre la vida partidaria se ha expandido en América Latina. Más países cuentan con leyes específicas y éstas abordan múltiples aspectos antes librados a la autonomía partidaria (Zovatto, 2018: 316-318).

Muchos marcos normativos mantienen en la letra de la ley una conceptualización de los partidos políticos que proviene de los tiempos de la transición democrática. En esta perspectiva, los partidos son esencialmente "asociaciones voluntarias de ciudadanas(os) que se nuclean con personas afines políticamente para ejercer activamente su ciudadanía" (Bareiro y Soto, 2007: 593)

Sin embargo, esa concepción ha sido abandonada a la hora de regular las condiciones para la formación y el funcionamiento de los partidos. Como explica Paul Pierson, en el campo de las instituciones es más adecuado pensar en "desarrollos" que en "opciones" atemporales. Las alternativas que están sobre la mesa cambian a través del tiempo; lo que alguna vez fue una opción plausible deja de serlo en otro contexto, y lo que aparece luego como una propuesta razonable probablemente era inimaginable tan sólo unos años antes. El tiempo es una variable crucial a la hora de comprender la adopción de instituciones (Pierson, 2004: 1-16). Las distintas reformas van, a su vez, marcando un sendero sobre el cual se plantean luego

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

nuevas opciones (Pierson, 2004: 17-53). Un ejemplo ilustra esta afirmación: la normativa argentina de 1985 garantizaba a los partidos un aporte público para su "desenvolvimiento institucional", pero —de acuerdo con una concepción propia del paradigma liberal— no se entrometía en cómo el partido debía usar ese dinero. En 2002 la Ley de Financiamiento 25.600 dispuso que al menos veinte por ciento de esos fondos debían ser aplicados a actividades de capacitación. En 2006 una nueva Ley de Financiamiento, la 26.215, aumentó a treinta el porcentaje de recursos que debían destinarse a capacitación, mientras que de la suma resultante un treinta por ciento debía aplicarse a jóvenes menores de 30 años. Finalmente —hasta ahora— en mayo de 2019 una nueva reforma modificó la normativa, agregando que, además del porcentaje destinado a jóvenes, otro treinta por ciento debe utilizarse para la capacitación de mujeres. Se trata, evidentemente, de disposiciones de impacto político menor, pero permiten, por un lado, graficar el cambio en el grado de injerencia de la legislación sobre la vida partidaria y, por otro, observar cómo las reformas van forjando una senda sobre la cual se plantean otras nuevas.

Si efectivamente los partidos continuaran hoy siendo esencialmente vehículos de expresión social, la imposición de elevados requisitos para su formación debería contemplarse como un cercenamiento del derecho de asociación política. Sin embargo, es usual en las últimas décadas que reformas de este signo se aprueben bajo el auspicio de académicos y juristas con pluralidad de perspectivas, quienes reconocen y alientan el hecho de que el Estado restrinja el derecho de crear nuevas formaciones políticas en nombre de la estabilidad y funcionalidad del sistema.

De igual modo, si el partido fuera asumido como una organización voluntaria surgida de la sociedad, la imposición desde el Estado de mecanismos para la selección de candidatos no podría no generar controversias. Los propios miembros de los partidos, sobre todo los activistas de base, pero también los dirigentes, denunciarían una intromisión de los poderes públicos sobre la vida asociativa. En cambio, desde una concepción de los partidos como agencias semiestatales, parece razonable aceptar que la elección de sus candidatos no puede ser un acto democrático sin la participación de la sociedad (es decir, de quienes están afuera de los partidos).

El financiamiento es probablemente el campo donde estos cambios se visualizan con mayor crudeza. Aquí notamos que son los propios partidos, en su calidad de hacedores de la ley, los que promueven las leyes que les aseguran la provisión de fondos públicos para su reproducción, ante la necesidad de solventar una actividad política cada vez más profesionalizada y

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

onerosa. Mientras, la ciudadanía parecería tolerar que el Estado los financie en tanto los partidos operen más o menos eficientemente como instituciones del gobierno de la democracia.

La etapa de los partidos como organizaciones expresivas de la sociedad ha pasado. Vivimos en tiempos de partidos cuya función representativa es débil, pero que se legitiman en tanto agencias de gobierno. Los partidos consagran leyes y constituciones donde se definen como instituciones fundamentales del régimen democrático, garantizándose financiamiento público y otras prerrogativas precisamente cuando (y porque) muchas veces han dejado de ser instituciones con fuerte arraigo social. La estatización de hecho de los partidos tiene su correlato en el campo institucional, pues supone simultáneamente una transformación del paradigma normativo respecto a estas organizaciones.

VI. Referencias bibliográficas

Abal Medina, Juan Manuel, 2010, *Conferencia sobre la reforma política*, Dirección Nacional Electoral.

Bareiro, Line y Soto, Lilian, 2007, "Los partidos políticos. Condiciones de inscripción y reconocimiento legal", en Nohlen, Dieter, Thompson, Joseph y Zovatto, Daniel, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Heidelberg y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 588-612.

Casal Bertoa, Fernando y Van Biezen, Ingrid, eds., 2019, *The Regulation of Post-Communist Party Politics*, Londres, Routledge.

Cheresky, Isidoro, 2006, *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.

Collier, Ruth y Coller, David, 1991, *Shaping the Political Arena*, Princeton NJ, Princeton University Press.

Degiustti, Danilo y Scherlis, Gerardo, 2019, "Los costos de formación y la variación del número de partidos políticos en las provincias argentinas", *Revista SAAP*, núm. 1 (13), pp. 157-179.

Dix, Robert, 1989, "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America", *Comparative Politics*, núm. 1 (22), pp. 23-37.

Drummond, Andrew, 2006, "Electoral Volatility and Party Decline in Western Democracies: 1970-1995", *Political Studies*, núm. 3 (54), pp. 628-64.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FALGUERA, Elin, 2015, "Conclusiones", en FALGUERA, Elin, JONES, Samuel y OHMAN, Magnus, eds., *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre el financiamiento político*, Estocolmo, IDEA Internacional, pp. 389-413.

FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, eds., 2016, *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015),* Lima, PUCP, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Sociedad Argentina de Análisis Político y Organización de los Estados Americanos.

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., *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Sociedad Argentina de Análisis Político y Organización de los Estados Americanos, pp. 31-91.

GUTIÉRREZ, Pablo y Zovatto, Daniel, coords., 2011, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, IDEA Internacional, Organización de los Estados Americanos y UNAM.

HAYA DE LA TORRE, Agustín, 2004, "El sistema de partidos políticos en el Perú y la nueva ley", *Investigaciones Sociales*, año VIII (13), pp. 207-234.

JANDA, Kenneth, 2005, *Adopting Party Law*, Washington D.C., National Democratic Institute for International Affairs.

KARVONEN, Lauri, 2007, "Legislation on Political Parties. A Global Comparison", *Party Politics*, núm. 4 (13), pp. 437-455.

KATZ, Richard y MAIR, Peter, 2015, "Los cambios en los modelos de organización partidaria y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel", en CASAL BERTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo, coords., *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 23-50.

KOPECKÝ, Petri, MAIR, Peter y SPIROVA, Maria, 2012, *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, 2012, *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas*, Vanderbilt University.

LEIRAS, Marcelo, 2007, *Todos los caballos del rey*, Buenos Aires, Prometeo.

LÓPEZ, Mario J., 2014, "La Ley 23298. ¿Del control estatal a la libertad política y a la autonomía partidaria?", *Cruz del Sur. Revista de Humanidades*, año IV (6), pp. 207-248.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

MAIR, Peter, 1997, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press.

MAIR, Peter, 2015, "La democracia más allá de los partidos", en CASAL BERTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo, coords., *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 263-303.

MANIN, Bernard, 1997, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.

MOLENAAR, Fransje, 2017, "Reforming the rules of the game. The development and reform of party law in Latin America", tesis doctoral, Universidad de Leiden.

MUSTAPIC, Ana María, 2013, "Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación", en ACUÑA, Carlos, comp., *¿Cuánto importan las instituciones?*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 249-90.

PERSILY, Nathaniel y CAIN, Bruce E., 2000, "The legal status of political parties: A reassessment of competing paradigms", *Columbia Law Review*, vol. 100, pp. 775-812.

PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, San José, IFED del Tribunal Supremo de Elecciones y Konrad Adenauer Stiftung.

POMARES, Julia, PAGE, Julia M. y SCHERLIS, Gerardo, 2011, "La primera vez de las primarias: logros y desafíos", *Documento de Políticas Públicas*, núm. 97, Buenos Aires, CIPPEC.

REVISTA PARLAMENTARIO, 2009, "Hay que reordenar el sistema político", noviembre.

ROMERO BALLIVIAN, Salvador, 2011, "La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia", en GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel, coords., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, IDEA Internacional, Organización de los Estados Americanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 93-118.

ROSANVALLON, Pierre, 2015, *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial.

SASKIA, Ruth y WELP, Yanina, 2014, "How participative are Latin American Populist's in public office?", *ECPR General Conference*, Glasgow.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E., 1942, *Party Government*, Nueva York, Farrar and Rinehart.

SCHERLIS, Gerardo, 2014, "Political Legitimacy, Fragmentation and the Rise of Party-Formation Costs in Contemporary Latin America", *International Political Science Review*, núm. 3 (35), pp. 306-323.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

SCHERLIS, Gerardo, 2014b, "La teoría de la reforma electoral: una discusión sobre la literatura reciente a partir de Making Constitutions de Gabriel Negretto", *Revista SAAP*, núm. 1 (8), pp. 301-311.

TANAKA, Martín, 2005, *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

VAN BIEZEN, Ingrid y BORZ, Gabriela, 2012, "Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-war European Constitutions", *European Political Science Review*, núm. 3 (4), pp. 327-359.

VAN BIEZEN, Ingrid y SAWARD, Michael, 2008, "Democratic Theorists and Party Scholars: Why They Don´t Talk To Each Other, and Why They Should", *Perspectives on Politics*, núm. 1 (6), pp. 21-35.

VAN BIEZEN, Ingrid, 2004, "Parties as Public Utilities", *Party Politics*, núm. 6 (10), pp. 701-722.

WHITELEY, Paul, 2011, "Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership around the Democratic World", *Party Politics*, núm. 1 (17), pp. 21-44.

ZOVATTO, Daniel, 2006, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México, IDEA Internacional y UNAM.

ZOVATTO, Daniel, 2018, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

LAS REFORMAS POLÍTICAS Y SU IMPACTO EN LA CREACIÓN DE NUEVOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

Vladimir MÁRQUEZ ROMERO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Por qué se crean nuevos partidos políticos?* III. *Sobre las reformas políticas electorales en América Latina.* IV. *Las reformas políticas sobre la creación de nuevos partidos en América Latina.* V. *Conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas.* VII. *Anexos.*

I. INTRODUCCIÓN[1]

Las reformas políticas en América Latina son un objeto de interés de la ciencia política en América Latina desde la transición a la democracia en el contexto de la tercera ola (Huntington, 1994). Si bien no existe una sola definición de reforma política, este trabajo adopta la propuesta teórica de Freidenberg y Došek (2016a). En dicho trabajo ambos autores defienden la necesidad de una conceptualización amplia de reforma política que vaya más allá del análisis de los cambios del "corazón del sistema electoral", como son los distritos electorales o los umbrales y la estructura del voto; de esta forma, los autores señalan que se deben considerar otros elementos como la introducción de las candidaturas independientes y las cuotas de género (Freidenberg y Došek, 2016a).

La importancia de las reformas políticas que tienen como centro a los partidos políticos se debe a que estos son un elemento fundamental de cualquier régimen democrático (Schattschneider, 1964: 1). A pesar de que una de las características de las elecciones del siglo XXI en América Latina ha

[1] 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 los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

sido la aparición de actores políticos no tradicionales, ya sea partidos políticos con un discurso que confronta a las élites políticas o candidaturas independientes (Suárez-Cao y Freidenberg, 2015), los partidos políticos continúan siendo un elemento fundamental de los regímenes democráticos en la región, pues son la principal plataforma para articular posiciones ideológicas (Harmel y Robertson, 1985; Lipset y Rokkan, 2001) y postular a cualquier persona para cargos de elección popular (Sartori, 2005: 56).

La relación entre los partidos políticos y los regímenes democráticos en la región se puede manifestar a partir de dos elementos: el nivel de institucionalización del sistema de partidos y en la percepción ciudadana en relación con estos. El primero será mayor cuanto más fuerte sea el vínculo entre la ciudadanía y los partidos políticos (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring, Bizzarro, y Petrova, 2018). La percepción de la ciudadanía hacia el papel de los partidos, pues éstos juegan un papel fundamental en las democracias representativas (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006).

El objetivo de este trabajo es describir cuáles son los principales aspectos de las reformas políticas en materia de inscripción de nuevos partidos políticos en América Latina. Se analizan los distintos cambios en los sistemas electorales después del proceso de transición a la democracia. De esta manera, se comparará el carácter de la reforma y su relación con tres elementos clave en el análisis de los partidos políticos: el nivel de institucionalización del sistema de partidos, la confianza en ellos y el número de partidos que participan en las elecciones presidenciales.

Este trabajo se divide en tres partes: en la primera, se mencionan algunas de las explicaciones propuestas en la literatura especializada sobre la creación de nuevos partidos; en esta parte se señala la pertinencia de utilizar el año de la elección fundacional, es decir, el año en que en aquellos países se celebró la elección que puso fin al régimen autoritario en el contexto de la tercera ola democratizadora, como punto de referencia para el análisis de las reformas políticas a la creación de nuevos partidos. En la segunda parte se describen las características de las reformas políticas en América Latina. Además, se demuestra que, a pesar de que en todos los países de la región se han llevado a cabo reformas políticas, no en todos ha sucedido con la misma frecuencia. En la tercera parte se analiza si el carácter restrictivo o permisivo de las reformas a la creación de nuevos partidos en la región tiene efectos en el nivel de institucionalización del sistema de partidos, así como sobre la percepción de la ciudadanía en relación con estos.

La información para elaborar este trabajo se obtiene de dos fuentes: el número de reformas y sus principales características sobre la creación de nue-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

vos partidos se obtuvieron de las bases de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas). Para observar el nivel de institucionalización del sistema de partidos se utilizará el índice de institucionalización elaborado por el proyecto de Varieties of Democracy (V-Dem) (Coppedge *et al.*, 2020). Mientras que el nivel de percepción hacia los partidos tradicionales se tomará de los informes de Latinobarómetro.

Para analizar el número de partidos políticos que se han creado en América Latina, se utilizaron los datos de la International Foundation for Electoral Systems (IFES). Para los fines del estudio se observó únicamente el número de partidos políticos que participaron en elecciones presidenciales en la región, pues se considera la perspectiva de Kestler, Krause y Lucca (2013) de utilizar las elecciones presidenciales como la referencia del análisis del desempeño de los partidos políticos debido a que son las elecciones más importantes en la región.

Cabe aclarar que para controlar el número de partidos se considerará únicamente a aquellos partidos relevantes, es decir, los partidos que obtuvieron al menos 5 % de los votos solos o en coalición (Mainwaring y Torcal, 2005), pues este porcentaje es un estándar del umbral en la región (IDEA 2006; Zovatto 2007) y para excluir del análisis a los *flash parties* (partidos relámpago), aquellos partidos que nacen y mueren sin institucionalizarse (Panebianco, 1990: 114).

II. ¿Por qué se crean nuevos partidos políticos?

La creación de nuevos partidos políticos depende de varios factores. Según la literatura especializada, la aparición de nuevos temas en el debate público, la institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring y Scully, 1995), las reglas restrictivas o permisivas para la creación de nuevos partidos (Bareiro y Soto 2007; Norris 2005), el descontento de la ciudadanía hacia los partidos tradicionales (Mainwaring y Torcal, 2005), así como las características y el discurso que utilizan los principales líderes políticos (Schedler, 1996; Hloušek y Kopeček, 2017) son elementos que influyen en la creación de nuevas organizaciones partidistas.

La aparición de nuevos temas en el debate público se refiere a la "necesidad de representación de la sociedad". Esto significa que cuanto mayor sea el tamaño y la pluralidad de la sociedad, existirán más demandas y, por consiguiente, una mayor probabilidad de aparición de nuevos temas y nuevos partidos que planteen soluciones a ellos (Harmel y Robertson, 1985: 502-505).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Las características de los sistemas de partidos que influyen en la creación de nuevos partidos políticos son aquellas que aumentan o disminuyen la probabilidad de que un nuevo partido compita en elecciones y logre mantener un porcentaje de apoyo. La literatura señala que la probabilidad de que aparezcan nuevos partidos políticos aumentará en aquellos sistemas de partidos con una baja institucionalización del sistema de partidos[2] (Mainwaring y Torcal, 2005: 160), debido a que la volatilidad electoral (la transferencia de votos de un partido a otro) será mayor (Mainwaring, Gersovani y España-Najera, 2017).

La literatura que estudia las reglas para la creación de nuevos partidos suele enfocarse en los costos de formación de partidos (Hug, 2001). Por ello estos trabajos se centran en el número de firmas requeridas para la inscripción de un nuevo partido, el acceso al financiamiento público (Hug, 2001: 119), el hecho de que sea necesario invertir una suma de dinero para poder crear un nuevo partido o la prohibición hacia los partidos de utilizar determinados discursos, generalmente antiliberales (Norris, 2005: 8-9).

Un cuarto elemento que influye en la creación de nuevos partidos consiste en el descontento de la ciudadanía hacia los partidos tradicionales. Si el descontento de la ciudadanía es alto, existe una mayor probabilidad de que nuevos partidos compitan y obtengan resultados electorales significativos. Este descontento suele basarse en la falta de interés de la ciudadanía hacia la política en general (Offe, 2006; Torcal y Montero, 2006), debido a escándalos de corrupción (Seawright, 2012: 17) o a una situación económica adversa (Roberts, 2017: 62).

Finalmente, el descontento de la ciudadanía hacia los partidos políticos existentes y el rechazo a la política en general puede ser capitalizado por algunos líderes que denuncian la ineficacia de la clase política (Seawright, 2012: 8). Esta estrategia se basa en un discurso *antiestablishment*, el cual consiste en que un partido político asume una posición en contra del *status quo* (la clase política en general) y que plantea una división social entre el pueblo y la clase política (Abedi, 2004:12). Este discurso se caracteriza por no tener una ideología clara (Schedler, 1996) y suele ser utilizado por un líder caris-

[2] Las características de un sistema de partidos altamente institucionalizado son *1)* estabilidad en las reglas y en la naturaleza de competencia interpartidista; *2)* los partidos más importantes deben tener raíces más fuertes en la sociedad, lo cual limita la volatilidad electoral; *3)* los principales actores políticos conceden legitimidad al proceso electoral y a los partidos políticos, pues las elecciones son vistas como la ruta básica para llegar al gobierno; *4)* las organizaciones partidistas no están subordinadas a los intereses de líderes, sino que actúan de acuerdo con sus propios valores y procedimientos (Mainwaring y Scully, 1995: 5).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

mático (Hloušek y Kopeček, 2017), que dotará de identidad a estos nuevos partidos (Panebianco, 1990: 271).

Analizar la creación de nuevos partidos implica también establecer la fecha a partir de la cual se debería hablar de partidos nuevos o viejos. Si bien la literatura sobre nuevos partidos los define a partir de características relacionadas con el perfil de las personas que son postuladas a puestos de elección en sistemas parlamentarios (Hug, 2001; Barnea y Rahat, 2011; Bolleyer y Bytzek, 2013; Bolleyer, 2013; Willey, 1998). Este marco analítico no puede aplicarse a los sistemas presidenciales de América Latina, pues éstas son elecciones de mayoría (relativa o absoluta), mientras que en la mayoría de sistemas parlamentarios se elige a los miembros del parlamento por fórmulas de representación proporcional.

La literatura latinoamericanista sugiere distinguir a los partidos políticos no entre viejos y nuevos, sino entre tradicionales y no tradicionales a partir de la fecha de la elección fundacional (Cyr, 2012; Suárez-Cao y Freidenberg, 2014), pues esta distinción hace comparables a los países de la región, debido a que el proceso de transición democrática en cada uno de ellos es distinto.

La fecha de la elección fundacional varía en cada país (anexo 2), oscilando entre 1978 (Ecuador y República Dominicana) y 1990 (Chile). Para los casos de Colombia, Costa Rica y Venezuela, países que no experimentaron el mismo proceso de transición, la literatura coincide en establecer como la fecha de la elección fundacional el año de 1990 (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014). Mientras tanto, para México, se considera el año 2000 como la fecha de la elección fundacional, pues es cuando sucedió la primera alternancia en el gobierno nacional y los elementos formales de la democracia estuvieron presentes y fueron efectivos (Peschard, 2010; Gilas, 2012).

III. Sobre las reformas políticas electorales en América Latina

El concepto de sistema electoral ha generado un debate permanente en la literatura especializada. La definición de sistema electoral puede explicarse desde una perspectiva de mínimos, es decir, limitando la definición a un conjunto de reglas que permiten convertir los votos emitidos en una elección general en escaños ganados por partidos y candidatos (IDEA, 2006: 5). Es posible identificar que los sistemas electorales se componen de varias dimensiones (más de treinta). Cada una de ellas se caracteriza por enfocarse en

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

un tema específico, por ejemplo, la fórmula para la elección de legisladores, características de los distritos, umbrales, acceso a medios de comunicación, cuotas de género o la introducción de mecanismos de democracia directa (Freidenberg y Došek, 2016a: 78-80). En este sentido, las reformas de los sistemas electorales son cambios normativos que se centran en el reemplazo o modificación de una institución o instituciones, ya sea en la Constitución o en la legislación ordinaria (Negretto, 2010: 12).

Si bien las reformas electorales han tenido lugar en América Latina desde la transición a la democracia hacia finales de la década de 1970 (Negretto, 2009: 79), no en todos los países se han implementado con la misma frecuencia. Así, es posible encontrar tres tipos de ritmos a partir del número de reformas que han sido llevadas a cabo en los países de América Latina: países hiperactivos (20 o más), moderados (entre 6 y 19) y pasivos (entre ninguna y 5), tal como se muestra en la tabla 1 (Freidenberg y Došek, 2016b: 28-29). También es importante señalar que, si bien la implementación de reformas se ha dado desde 1978, el número de reformas ha sido particularmente alto en los años de 1994 y 2009, pues se presentaron 25 y 20 reformas electorales, respectivamente (Freidenberg y Uribe, 2019: 13).

Los temas de las reformas han variado en cada país. Sin embargo, el mayor número de reformas en América Latina han sido sobre la introducción de la cuota de género en las candidaturas (todos los países han mostrado al menos una modificación en este tema), la configuración de los distritos legislativos, el tamaño de la Cámara baja y los mecanismos de selección de candidaturas al interior de los partidos políticos (Freidenberg y Došek, 2016b, 2016a). Finalmente, el origen de las reformas ha sido variado. La literatura sugiere que este puede ser por diversos factores entre los que se encuentran el interés de la élite política en turno —como respuesta a una crisis de legitimidad—, por movilización social, a partir de la decisión de los organismos electorales o por la influencia internacional (Freidenberg y Uribe, 2019: 10).[3]

[3] Estas fuentes, que originaron distintas reformas electorales en América Latina, corresponden al periodo 2015-2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 1. Ritmo y número de reformas electorales desde 1978 en América Latina

Hiperactivo (20 o más)	*Moderado (6-19)*	*Pasivo (0-5)*
Ecuador, Perú, México y República Dominicana	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela	Uruguay, Paraguay

FUENTE: Freidenberg y Došek (2016b); Freidenberg y Uribe (2019).

IV. LAS REFORMAS POLÍTICAS SOBRE LA CREACIÓN DE NUEVOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

Los partidos políticos son un elemento fundamental de las democracias representativas (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006), pues son el principal instrumento para que cualquier persona pueda postularse a cargos de elección popular (Sartori, 2005: 56). Por ello es preciso entender el contexto en que se llevan a cabo las reformas relacionadas con estas organizaciones políticas. Los requisitos que se necesitan para inscribir un nuevo partido político son conocidos como costos de formación (Hug, 2001). Estos determinan la probabilidad de que un competidor electoral aparezca en la escena política (Hug, 2001: 56). Estos costos consisten en una serie de requisitos cuantificables: número mínimo de firmas, umbral que deben obtener en la primera elección en la que compiten, aporte económico que los fundadores de los partidos deben realizar, así como el número mínimo de afiliados.

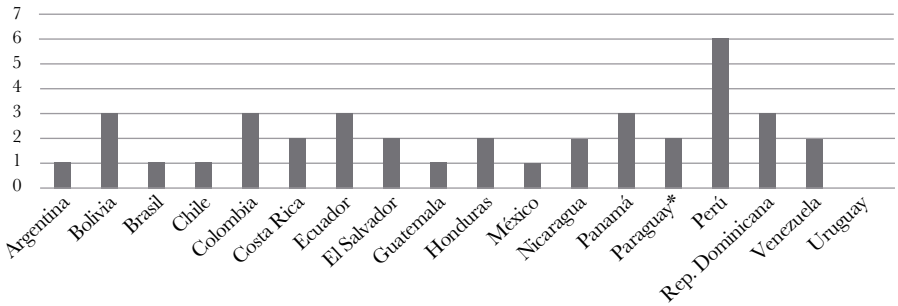
Los costos de formación varían con base en el nivel de legitimidad de un régimen. En contextos de crisis de legitimidad, las élites políticas se verán presionadas a proponer reformas que sean permisivas, es decir, a disminuir los costos de formación; mientras que en un contexto distinto, donde los cambios dependen exclusivamente de la decisión de la élite política, los costos de formación aumentarán, pues la élite en el gobierno intentará reformas en su propio beneficio, por lo que los cambios serán restrictivos (Scherlis, 2015: 84; Van Biezen y Rashkova, 2014: 891; Su, 2015: 297-298).

El ritmo de las reformas a los requisitos para la inscripción de nuevos partidos coincide con la tendencia general de la región desde 1978. Esta tendencia muestra que Perú es el país en el que se han presentado un mayor número de reformas sobe este tema (6), mientras que en Uruguay no se ha presentado (gráfica 1).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

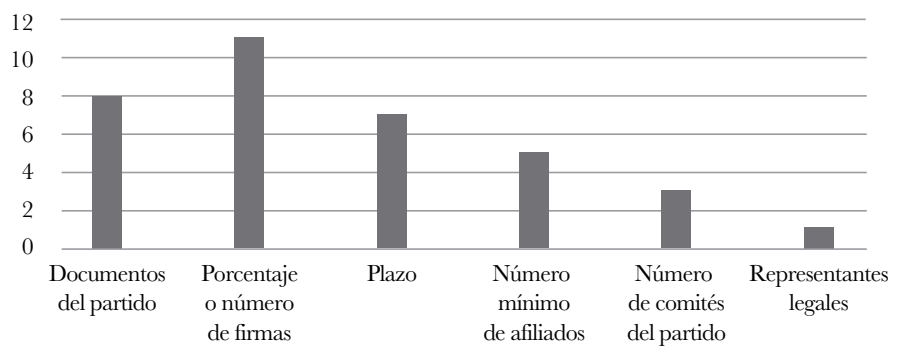
GRÁFICA 1. Reformas a los requisitos para la creación de nuevos partidos en América Latina



FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021).

Los temas de las reformas a la creación de nuevos partidos son variados (gráfica 2 y tabla 2). Los cambios más frecuentes en se han centrado en modificar el número de firmas o el porcentaje necesario para la obtención del registro, así como en lo relacionado con los documentos internos del partido. Por otro lado, el requisito de que los partidos políticos cuenten con un representante legal ha sido el aspecto en el que menos se ha reformado, siendo Perú el único país que ha modificado este aspecto (ver los detalles de cada reforma en el anexo 1).

GRÁFICA 2. Aspectos reformados sobre la creación de nuevos partidos en América Latina



FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Al analizar las reformas de cada país, se consideraron aquellos en los que realizaron al menos dos reformas a los requisitos para la inscripción de nuevos partidos para observar cuáles fueron dichos cambios y poder compararlos. De esta manera, se observa que en Perú y República Dominicana se reformó un mayor número de aspectos, mientras que en Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela sólo se ha reformado un aspecto.

TABLA 2. Aspectos reformados sobre la creación de nuevos partidos en cada país

País	*Aspectos reformados*
Bolivia	Documentos del partido, porcentaje o número de firmas y el plazo en que deben ser conseguidas
Colombia	Porcentaje o número de firmas
Costa Rica	Porcentaje o número de firmas, el plazo en que deben ser conseguidas y el número de afiliados
Ecuador	Documentos del partido, porcentaje o número de firmas y número mínimo de afiliados
El Salvador	Documentos del partido, porcentaje o número de firmas y el plazo en que deben ser conseguidas
Honduras	Documentos del partido, porcentaje o número de firmas, el plazo en que deben ser conseguidas, número de comités directivos del partido y número mínimo de afiliados
Nicaragua	Porcentaje o número de firmas
Panamá	Número mínimo de afiliados
Paraguay	Documentos del partido
Perú	Documentos del partido, representantes legales, porcentaje o número de firmas, el plazo en que deben ser conseguidas, número de comités directivos del partido y número mínimo de afiliados
República Dominicana	Documentos del partido, representantes legales, porcentaje o número de firmas, el plazo en que deben ser conseguidas y número de comités directivos del partido
Venezuela	Documentos del partido y porcentaje o número de firmas

FUENTE: Elaboración propia con base en el Anexo 1.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

El carácter de las reformas a los requisitos para la inscripción de los nuevos partidos ha sido distinto en cada país. En la tabla 3 se observa si estas reformas han aumentado o disminuido los costos de formación, es decir, si han sido restrictivas o permisivas. Este criterio se establece a partir de la comparación de (al menos) dos reformas de cada país posteriores a la elección fundacional, con base en el número de requisitos que se añadieron o eliminaron.

No existe un criterio teórico para determinar a partir de qué número de requisitos se puede afirmar que una reforma es restrictiva o permisiva. Sin embargo, para los fines de este trabajo el criterio de clasificación se establece con los datos empíricos mínimos y máximos (Merkel *et al.*, 2018: 6). Si una reforma añadió requisitos de inscripción en comparación con la reforma inmediata anterior, la última reforma es restrictiva, mientras que, si la última reforma disminuyó el número de requisitos, ésta fue una reforma permisiva para la creación de nuevos partidos.

Es posible comparar el nivel de institucionalización del sistema de partidos, el nivel de confianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos y el número de nuevos partidos que compitieron en la primera elección presidencial posterior a la implementación de cada reforma a partir del carácter de dicha reforma para la inscripción de nuevos partidos. De esta manera, se esperaría que tras la implementación de una reforma permisiva, cuya finalidad es contrarrestar una situación de crisis de legitimidad (Scherlis, 2015), aumente la institucionalización del sistema de partidos (al fortalecer los vínculos entre la ciudadanía y los partidos), la confianza y el número de partidos.

El nivel de institucionalización del sistema de partidos en cada país se obtiene a partir de los resultados de V-Dem, el cual proporciona resultados de cada país por año. Este índice se calcula a partir del nivel de organización del partido, su vínculo con la ciudadanía, su coherencia ideológica, entre otros (Coppedge, *et al.,* 2020). Cada dimensión se clasifica en un intervalo de 0 a 1. Conforme el resultado sea más cercano a 0 el sistema de partidos será menos institucionalizado, mientras que cuanto más cercano a 1 será más institucionalizado.

El nivel de confianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos se determina con la información proporcionada por el Latinobarómetro (1995-2018). Una de las preguntas incluidas en cada informe es cuánta confianza tiene la ciudadanía con respecto a los partidos políticos. Las respuestas se clasificas en "mucha", "algo", "poca" o "nada" de confianza. En este caso, en la tabla 3 se incluyen los resultados que corresponden a "mucha" o "algo de confianza" hacia los partidos en el o el primer año posterior año en que se llevó a cabo la reforma, para comparar si el carácter de cada reforma corresponde con un nivel mayor o menor de confianza hacia los partidos políticos.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

En la tabla 3 también se incluye el número de partidos políticos que compitieron en la elección presidencial posterior a cada reforma. El objetivo de esto es comprobar si aumentó o disminuyó el número de organizaciones partidistas en comparación con el carácter más o menos restrictivo de la reforma. Se consideran únicamente los partidos relevantes, es decir, aquellos partidos que obtuvieron, al menos, 5% de los votos en cada elección (Mainwaring y Torcal, 2005).

TABLA 3. Reformas que han aumentado o disminuido los costos de formación de nuevos partidos

Año de la reforma	*Carácter de la reforma*	*Nivel de institucionalización del sistema de partidos*	*Nivel de confianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos**	*Número de partidos que compitieron en la primera elección presidencial posterior a la reforma*
Bolivia 1999	Permisivo	0.64	11.8%	9
Bolivia 2004	Restrictivo	0.68	7%	3
Bolivia 2018	Permisiva	0.68	12%	3
Colombia 1999	N/A	0.24	16.7 %	4**
Colombia 2003	N/A	0.36	9%	3**
Colombia 2005	N/A	0.42	23%	3**
Costa Rica 2009	Restrictivo	0.71	24%	3
Ecuador 1978	Permisivo	0.56	No hay datos disponibles	5
Ecuador 2000	Restrictivo	0.56	8%	5
Ecuador 2008	Permisivo	0.52	15%	3
El Salvador 1992	Restrictivo	0.65	25%	2**
El Salvador 2013	Permisivo	0.91	20%	3
Honduras 1985	Restrictivo	0.53	No hay datos disponibles	2
Honduras 2004	Permisivo	0.54	22%	2

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Año de la reforma	*Carácter de la reforma*	*Nivel de institucionalización del sistema de partidos*	*Nivel de confianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos**	*Número de partidos que compitieron en la primera elección presidencial posterior a la reforma*
Nicaragua 1983	Permisivo	0.55	No hay datos disponibles	2
Nicaragua 2000	Restrictivo	0.65	10%	2
Panamá 1983	Permisivo	0.33	No hay datos disponibles	2**
Panamá 1993	Restrictivo	0.65	16%	4
Panamá 2006	Permisivo	0.7	24%	2
Paraguay 1990	Permisivo	0.36	21%	3
Paraguay 1992	Restrictivo	0.46	21%	3
Perú 1997	Restrictivo	0.28	20%	2
Perú 2001	Permisivo	0.37	23%	2
Perú 2003(a)	Permisivo	0.38	7%	5
Perú 2003(b)	Restrictivo	0.38	7%	5
Perú 2005	Restrictivo	0.38	14%	5
Perú 2009	Restrictivo	0.41	11%	5**
República Dominicana 1997	Restrictivo	0.45	31%	3
República Dominicana 2009	Permisivo	0.51	28%	2
República Dominicana 2018	Restrictivo	0.48	14%	Por celebrarse en mayo de 2020
Venezuela 1997	Permisivo	0.65	15%	2
Venezuela 2010	Restrictivo	0.62	35%	2

FUENTE: Elaboración propia con base en el anexo 1, V-Dem (Coppedge *et al.*, 2020), IFES y Latinobarómetro.
*Los resultados corresponden a la suma de "mucha" y "algo" de confianza
**Coaliciones

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

En la tabla 3 es posible observar el carácter que han tenido las reformas para la inscripción de nuevos partidos. De todos los países en los que se realizaron reformas, Colombia destaca por sólo haber implementado cambios al número de firmas requeridas. Sin embargo, estos cambios no significaron una restricción o apertura para la inscripción de nuevos partidos, pues se han mantenido estables (anexo 1). En el resto de los países se observa que el carácter de las reformas se ha alternado de una a otra. Únicamente en el caso de Perú, el país en el que se han implementado el mayor número de reformas, se observa que las reformas de 2003, 2005 y 2009 han aumentado los costos de formación una tras otra.

Con respecto al nivel de institucionalización del sistema de partidos, en general éste permanece estable en los países de la región entre una reforma y otra. Se puede destacar los casos de El Salvador y Panamá, los cuales aumentaron considerablemente el nivel de institucionalización entre una reforma y otra, aunque en periodos distintos: 30 años en El Salvador y 10 años en Panamá. Los cambios más rápidos en el nivel de institucionalización se pueden observar en Paraguay y Colombia; en el primero, el periodo entre reformas fue de 2 años con un aumento en el nivel de institucionalización de 10 décimas, mientras que en Colombia el aumento fue de 12 décimas en un periodo de 4 años. Finalmente, en el caso de Honduras se destaca que, a pesar de que el periodo de fue de casi 20 años, el nivel de institucionalización se mantuvo prácticamente igual.

El nivel de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos es, en general, bajo, pues en ningún país supera 40 % de "mucha" o "algo de confianza". La relación entre el carácter restrictivo de una reforma y un mayor nivel de confianza hacia los partidos políticos sólo se cumple en El Salvador y Paraguay en 1992 y en la reforma de Venezuela en 2010. Es interesante observar que las reformas restrictivas en Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana lo han sido cuando el nivel de confianza en los partidos políticos era menor.

Finalmente, el número de partidos políticos que han obtenido al menos 5 % de votos en elecciones presidenciales se ha mantenido estable a lo largo de todas las reformas. Salvo en el caso de Bolivia, donde entre la reforma de 1999 y 2004 el número de partidos se redujo de 9 a 3, cantidad que se mantuvo en las elecciones de 2019. En el resto de los países, el número de partidos se ha mantenido estable, lo cual indica que el carácter permisivo de las reformas no se traduce necesariamente en que los nuevos partidos que compitan obtengan resultados electorales importantes.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

V. Conclusiones

El presente análisis sobre las reformas relativas a la creación de nuevos partidos políticos muestra que las razones y el impacto que tiene en cada país es distinto. El carácter de las reformas políticas que tienen efectos sobre los costos de formación para la creación de nuevos partidos en América Latina ha variado a lo largo del tiempo (Hug, 2001; Scherlis, 2015). Salvo el caso de Perú, que ha implementado tres reformas consecutivas de carácter restrictivo al aumentar el número de requisitos para la creación de nuevos partidos entre 2003 y 2009, el resto de los países ha alternado el carácter de cada una de sus reformas.

Algunos de los hallazgos de trabajo son que el ritmo reformista de Ecuador y República Dominicana es hiperactivo, sin embargo, el número de reformas que ha implementado sobre los costos de formación de nuevos partidos es el mismo que Colombia y Panamá, países con un ritmo reformista moderado. Los dos principales costos de formación de partidos que se han reformado en América Latina son el número de firmas o el porcentaje de apoyo requeridos para el registro, así como los documentos requeridos a los nuevos partidos, en donde dos países (Perú y República Dominicana) han puesto especial énfasis sobre la cantidad de documentos que los nuevos partidos deben presentar (Anexo 1).

El carácter permisivo y restrictivo de las reformas se ha alternado en cada país a lo largo del tiempo y no se observa una relación entre éste y el nivel de institucionalización del sistema de partidos ni con la confianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos. Con respecto a lo primero, los países que experimentaron un mayor incremento en el nivel de institucionalización del sistema de partidos fueron El Salvador y Panamá, aunque debe señalarse que el periodo entre las primeras reformas fue largo (21 y 10 años, respectivamente). El carácter de las reformas fue distinto en cada uno de éstos, siendo restrictivo en el caso de El Salvador y permisivo en Panamá.

El nivel de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos no parece ser el indicador apropiado para evaluar la legitimidad de un régimen y, por tanto, la variación en los costos de formación de nuevos partidos políticos. Si bien los partidos políticos son esenciales para garantizar la representación política en cualquier régimen democrático (Mainwaring, Bejarano, y Pizarro, 2006; Schattschneider, 1964), el mayor nivel de confianza (que se encuentra en Venezuela) llega apenas a 35 %. Además, las reformas que han aumentado los costos de formación en Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana se han implementado cuando el nivel de confianza en los partidos era más bajo.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Finalmente, se puede observar que el número de partidos que han logrado obtener resultados significativos en elecciones presidenciales se ha mantenido estable a pesar del carácter de las reformas. Esto señala que, aunque los costos de formación de nuevos partidos se reduzcan, la participación de más partidos no garantiza que obtendrán un resultado electoral importante (que al menos supere 5% de la votación en la elección presidencial). En este sentido, flexibilizar las reglas para la creación de nuevos partidos no garantiza que aumente la confianza de la ciudadanía en ellos, pero tampoco que la desconfianza hacia los partidos existentes les permita obtener resultados electorales importantes.

Estos resultados permiten plantear una agenda de investigación futura para profundizar en el análisis de las reformas políticas a la creación de nuevos partidos. Uno de los principales argumentos propuestos desde la literatura especializada para explicar el carácter permisivo o restrictivo de estas reformas es la crisis de legitimidad de un régimen. En este sentido, es importante analizar y entender las causas que explican esta crisis de legitimidad y, por ende, el inicio del proceso de reforma política.

VI. Referencias bibliográficas

Abedi, Amir, 2004, *Anti-political establishment parties: A comparative analysis*. Londres, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203625064>.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia, 2006, "El proceso político en perspectiva comparada", en Alcántara Sáez, Manuel, Paramio, Ludolfo, Freidenberg, Flavia y Deniz, José, eds., *Reformas económicas y consolidación democrática. Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Síntesis, pp. 85-150.

Bareiro, Line y Soto, Liliana, 2007, "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal", en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco Henríquez, Jesús y Thompson, José, eds., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial, Instituto Federal Electoral e IDEA-Internacional, pp. 588-612.

Barnea, Shlomit y Rahat, Gideon, 2011, "Out with the old, in with the 'new': What constitutes a new party?", *Party Politics*, núm. 3 (17), pp. 303-320.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

BIEZEN, Ingrid van y RASHKOVA, Ekaterina R., 2014, "Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems", *Party Politics*, núm. 6 (20), pp. 890-903, <https://doi.org/10.1177/1354068812458616>.

BOLLEYER, Nicole, 2013, *New Parties in Old Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.

BOLLEYER, Nicole y BYTZEK, Evelyn, 2013, "Origins of party formation and new party success in advanced democracies", *European Journal of Political Research*, núm. 6 (52), pp. 773-796.

COPPEDGE, Michael *et al.*, 2020, "V-Dem (Country-Year/Country-Date) Dataset v10", *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*, <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>, consultado el 7 de febrero de 2020.

CYR, Jennifer, 2012, "El antes y después del colapso: los partidos políticos tradicionales en Perú, Venezuela y Bolivia", en BARRERO, Fredy y STEFAN, Jost, eds., *Instituciones democráticas en América Latina*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda-Konrad Adenauer Stiftung, pp. 103-130.

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*, PNUD-JNE, Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Perú, pp. 73-104.

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., *Tendencias en las reformas políticas en América Latina*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, pp. 25-92.

FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019, "Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 185, septiembre, <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.

GILAS, Karolina M., 2012, "Un estudio de la calidad de la democracia mexicana", *Quid Iuris*, núm. 16, pp. 59-78.

HARMEL, Robert y ROBERTSON, John D., 1985, "Formation and success of new parties: A Cross-National Analysis", *International Political Science Review*, núm. 6 (4), pp. 502-523.

HLOUŠEK, Vít y KOPEČEK, Lubomír, 2017, "Entrepreneurial Parties: A Basic Conceptual Framework", *Politologický Časopis-Czech Journal of Political Science*, núm. 2 (24), pp. 83-91.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

HUG, Simon, 2001, *Altering Party Systems. Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*, Michigan, University of Michigan Press.

HUNTINGTON, Samuel, 1994, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

IDEA Internacional, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo y Ciudad de México, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

ELECTION Guide. Democracy Assistance and Elections, 2020, *News*, <https://www.electionguide.org/>, consultado el 7 de febrero de 2020.

KESTLER, Thomas, KRAUSE, Silvana y LUCCA, Juan Bautista, 2013, "Los *Break-in parties* en América Latina: ¿éxito o fracaso?", *Revista Debates*, núm. 2 (7), pp. 159-171.

LATINOBARÓMETRO, 2020, *Corporación Latinobarómetro, análisis en línea*, Santiago de Chile, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, consultado el 7 de febrero.

LIPSET, Seymour Martin y ROKKAN, Stein, 2001, "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en BATLLE, Albert. coord., *Diez textos básicos de Ciencia Política*, 2a ed., Barcelona, Ariel.

MAINWARING, Scott, Bejarano, Ana María y PIZARRO, 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, pp. 1-45.

MAINWARING, Scott, BIZZARRO, Fernando y PETROVA, Ana, 2018, "Party System Institutionalization, Decay, and Collapse", en MAINWARING, Scott, *Party System in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.17-33.

MAINWARING, Scott, GERVASONI, Carlos y ESPAÑA-NAJERA, Annabella, 2017, "Extra- and within-system electoral volatility", *Party Politics*, núm. 6 (23), pp. 623-635.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R., 1995, "Party Systems in Latin America", en MAINWARING, Scott, y SCULLY, Timothy R., eds., *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 1-34.

MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano, 2005, "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales,* núm. 41, pp. 141-173.

MERKEL, Wolfgang, BÜLMANN, Marc, MÜLLER, Lisa y WEBELS, Bernhard, 2018, "Democracy Barometer. Methodology. Version 6.", *Aarau, Zentrum für Demokratie*,<http://www.democracybarometer.org/Data/Methodological_Explanatory_1990-2016.pdf>, consultado el 7 de febrero de 2020.

NEGRETTO, Gabriel L., 2009, "La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas", en FONTAINE, Arturo *et al.,* eds., *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyecamérica, Cieplan.

NEGRETTO, Gabriel L., 2010, "Introducción", en NEGRETTO, Gabriel L., ed., *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, Ciudad de México, CIDE, pp. 9-32.

NORRIS, Pippa, 2005, Building political parties: Reforming legal regulations and internal rules", Estocolmo, IDEA Internacional.

OFFE, Claus, 2006, "Political dissafection as an outcome of institutional practices? Some Tocquevillean speculations", en TORCAL, Mariano y MONTERO, José Ramón, eds., *Political Dissafection in Contemporany Democracies. Social Capital, Institucions and Politics*, Nueva York, Routledge, pp. 23-45.

PANEBIANCO, Angelo, 1990, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos,* Madrid, Alianza Editorial.

PESCHARD, Jacqueline, 2010, "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales", en LOAEZA, Soledad y PRUD'HOMME, Jean-Francois, eds., *Los grandes problemas de México: XIV Instituciones y procesos políticos*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 355-403.

ROBERTS, Kenneth M., 2017, "Populism and Political Parties", en ROVIRA KALTWASSER, Cristobal *et al.* eds., *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 287-304, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199845156.013.30>.

SARTORI, Giovanni, 2005, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, ECPR Press.

SCHATTSCHNEIDER, Eric Elmer, 1964, *Party Government*, Nueva York, Farrar and Rinehart.

SCHEDLER, Andreas, 1996, "Anti-political-establishment parties", *Party Politics*, núm. 3 (2), pp. 291-312, <https://doi.org/10.1177/1354068896002003001>.

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

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

regulación electoral y de partidos", *Desarrollo económico*, núm. 215 (55), pp. 83-105.

SEAWRIGHT, Jason, 2012, *Party-System Collapse. The Roots of Crisis in Peru and Venezuela.* Stanford, Stanford University Press.

SU, Yen Pin, 2015, "Party registration rules and party systems in Latin America", *Party Politics*, núm. 2 (21), pp. 295-308, <https://doi.org/10.1177/1354068812472585>.

SUÁREZ-CAO, Julieta y FREIDENBERG, Flavia, 2015, "Sistemas de partidos multinivel en América Latina. Una Nueva Tipología de Partidos y Sistemas de Partidos", en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ CAO, Julieta, eds., *Territorio y poder. Nuevos actores en competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 11-42

TORCAL, Mariano y MONTERO, José Ramón, 2006, *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics*, Londres, Routledge.

WILLEY, Joseph, 1998, "Institutional arrangements and the success of new parties in old democracies", *Political Studies*, núm. 3 (46), pp. 651-668.

WILLS-OTERO, Laura, 2016, "The electoral performance of Latin American traditional parties, 1978-2006: Does the internal structure matter?", *Party Politics*, núm. 6 (22), pp. 758-772, <https://doi.org/10.1177/1354068814563971>.

ZOVATTO, Daniel, 2007, "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en NOHLEN, Dieter *et al.*, eds., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heildelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, pp. 744-794.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VII. Anexos

Anexo 1. *Reformas sobre los requisitos para la creación de nuevos partidos en América Latina*

Bolivia			
Cambios	*1999*	*2004*	*2018*
Documentos del partido	No se especifica	Acta, declaratoria de cada fundador de no tener afiliación política en otra agrupación, estatuto interno y programa de gobierno	Estatuto orgánico, declaración de principios y plataforma programática
Porcentaje o número de firmas	No se especifica	2% del total de votos válidos en la circunscripción correspondiente de la última elección	1.5% del padrón electoral biométrico al momento de solicitud de los libros
Plazo	No se especifica	30 días para salvar observaciones	90 días antes de la convocatoria la elección en el nivel subnacional

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

Colombia			
Cambios	*1994*	*2003*	*2005*
Porcentaje o número de firmas	50 mil firmas	2% de la votación o 50 mil firmas	50 mil firmas

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Costa Rica		
Cambios	*1952*	*2009*
Porcentaje o número de firmas	No se especifica	Partido nacional o provincial: al menos 100 firmas. Para un partido cantonal, al menos 50 mil firmas de electores del cantón
Plazo	8 meses anteriores a la elección	12 meses antes de la elección en la que se va a participar
Número mínimo de afiliados	Para partidos provinciales y cantonales: 1 % del número de electores inscritos	Partidos provinciales: 1 000 adherentes; partidos cantonales: 500

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

Ecuador			
Cambios	*1978*	*2000*	*2008*
Documentos del partido	Solicitud de reconocimiento o reinscripción	Acta de fundación del partido, declaración de principios ideológicos, programa de gobierno, estatutos y nómina de la directiva	Solicitud de inscripción, programa de gobierno, propuestas
Porcentaje o número de firmas	1 % de votantes en las últimas elecciones generales presidenciales. A nivel nacional, 2 % de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales presidenciales	1 % de votantes en las últimas elecciones generales presidenciales. A nivel nacional, 2 % de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales presidenciales	Movimientos políticos: 1.5 % de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente
Número mínimo de afiliados	No se especifica	1.5 % de los inscritos en el último padrón electoral	1.5 % de los inscritos en el último padrón electoral

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

El Salvador		
Cambios	*1992*	*2013*
Documentos del partido	Solicitud de inscripción, acta con la declaración de principios, y objetivos, estatutos del partido, nombre, colores y emblemas adoptados, estatutos, la nómina de integrantes de su máximo organismo, libros de registro de afiliados, y hoja de afiliación de cada uno de sus miembros	Testimonio de la escritura pública de constitución, relación de ciudadanos que respalden la solicitud de inscripción de un partido, estatuto y la designación de los representantes legales, los titulares y los suplentes
Porcentaje o número de firmas	100 ciudadanos capaces para ejercer el sufragio, domiciliados y con residencia en el país	50 mil firmas
Plazo	Una vez convocadas las elecciones y hasta que se publiquen los resultados oficiales, el Tribunal Supremo Electoral no admitirá solicitud de inscripción de partidos	8 meses antes de la finalización de un ejercicio presidencial, legislativo y municipal, y una vez que se publiquen los resultados oficiales de cada elección

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

Honduras		
Cambios	*1985*	*2004*
Documentos del partido	Testimonio de la escritura constitutiva con duplicado, nómina de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional provisional, resoluciones en las que se ordene la inscripción de las primeras asambleas departamentales y municipales de los comités ejecutivos electorales en las mismas y de los delegados electos para la primera Asamblea Nacional	Testimonio de acta de constitución, declaración de principios, descripción y dibujo del emblema del partido e indicación del nombre del partido, programa de acción política y estatutos

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Honduras		
Cambios	*1985*	*2004*
Porcentaje o número de firmas	No se especifica	2% del total de votos válidos
Plazo	No se especifica	En cualquier momento, excepto en tiempo electoral
Número de comités directivos del partido	No se especifica	Acreditar que el partido cuenta con la organización de sus autoridades municipales y departamentales en más de la mitad del total de municipios y departamentos del país
Número mínimo de afiliados	0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de las últimas elecciones generales	No se especifica

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

Nicaragua		
Cambios	*1983*	*2000*
Porcentaje o número de firmas	No se especifica	3% del censo

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

Panamá			
Cambios	*1983*	*1993*	*2006*
Número mínimo de afiliados	Mínimo 15 afiliados en el 40% de los distritos electorales, 20 en cada provincia, 10 en cada comarca	Mínimo 15 afiliados en el 40% de los distritos electorales, 20 en cada provincia, 10 en cada comarca y la inscripción de un número de afiliados igual o superior al 5% de los votantes	Mínimo 15 afiliados en el 40% de los distritos electorales, 20 en cada provincia, 10 en cada comarca y la inscripción de un número de afiliados igual o superior al 4% de los votantes

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Paraguay		
Cambios	*1990*	*1992*
Documentos del partido	Nombre y apellido, domicilio, número de cédula de identidad, número de inscripción en Registro Cívico Permanente y firma de los comparecientes	Nombre y apellido, domicilio, número de cédula de identidad, número de inscripción en Registro Cívico Permanente, firma del compareciente, declaración de constituir un partido político, denominación, programa político, estatutos, nómina de la directiva

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Perú						
Cambios	*1997*	*2001*	*2003*	*2003*	*2005*	*2009*
Documentos del partido	Denominación del partido o grupo independiente, domicilio, y el nombre del respectivo personero	Denominación del partido o grupo independiente, domicilio, y el nombre del respectivo personero	No se especifica	Acta de fundación del partido, el ideario, la redacción de los órganos directivos y de los miembros que los conforman, la denominación y el símbolo del partido	Acta de fundación del partido, el ideario, la redacción de los órganos directivos y de los miembros que los conforman, la denominación y el símbolo del partido	Acta de fundación del partido, el ideario, la redacción de los órganos directivos y de los miembros que los conforman, la denominación y el símbolo del partido
Representantes legales	No se especifica	No se especifica	Debe presentarse	Debe presentarse	Debe presentarse	Debe presentarse
Porcentaje o número de firmas	4 % de los ciudadanos hábiles para votar a nivel nacional, según el número de electores inscritos en el padrón empleado en las últimas elecciones nacionales	1 % del total nacional de votantes del proceso electoral	No se especifica	1 % del total nacional de votantes del proceso electoral	1 % del total nacional de votantes del proceso electoral	3 % de ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Perú						
Cambios	*1997*	*2001*	*2003*	*2003*	*2005*	*2009*
Plazo	90 días naturales antes del día anterior de las elecciones	90 días naturales antes del día anterior de las elecciones	No se especifica	No se especifica	Entre el cierre de inscripciones de candidatos y un mes después de cualquier proceso	Entre el cierre de inscripciones de candidatos y un mes después de cualquier proceso
No. De comités directivos del partido	No se especifica	No se especifica	No se especifica	1/3 de las provincias del país, ubicadas en al menos 2/3 partes de los departamentos	1/3 de las provincias del país, ubicadas en al menos 2/3 partes de los departamentos	1/3 de las provincias del país, ubicadas en al menos 2/3 partes de los departamentos
Número mínimo de afiliados	No se especifica	No se especifica	No se especifica	50 por cada acta suscrita	50 por cada acta suscrita	50 por cada acta suscrita

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

República Dominicana			
Cambios	*1997*	*2009*	*2018*
Documentos del partido	Principios, propósitos y tendencias del partido, nómina de sus órganos directivos: constancia de denominación o el lema de su partido, dibujos de los símbolos o bandera; una declaración jurada por los organizadores del número de afiliados, presupuesto de ingresos y gastos del partido durante el proceso de organización y reconocimiento, presupuestos de ingresos y gastos del partido hasta las próximas elecciones generales	Acta original o copia, domicilio legal, carta de principios y nombramiento de dos o más delegados ante la corte electoral	Exposición de principios, estatutos, nómina de sus órganos directivos provisionales, incluyendo un directorio, comité o junta directiva provisional, descripción del nombre y lema del partido, dibujos contentivos del logo, símbolo o emblema
Porcentaje o número de firmas	1% de votantes por provincias en las últimas elecciones presidenciales	0.5% de ciudadanos habilitados para votar en la última elección nacional	2% de las y los votantes de las últimas elecciones
Plazo	8 meses previos a la celebración de elecciones	8 meses previos a la celebración de elecciones	12 meses previos a la celebración de la próxima elección ordinaria
Número de comités directivos del partido	1% de los municipios cabeceras de provincias del país y del distrito nacional en las zonas urbanas	1% de los municipios cabeceras de provincias del país y del distrito nacional en las zonas urbanas	No se especifica

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Venezuela		
Cambios	*1997*	*2010*
Documentos de partido	No se especifica	Acta constitutiva, nómina de los integrantes del partido, manifestación de voluntad de los integrantes del partido de pertenecer, declaración de principios, programa de acción política y estatutos, descripción y dibujo de los emblemas del partido, e indicación de los supremos organismos del partido, personas que lo integran y cargos que ejercen
Porcentaje o número de firmas	No se especifica	0.5 % inscrito en el registro electoral

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 1978-2020.

Anexo 2. *Fecha de la elección fundacional en América Latina*

País	*Fecha de instauración democrática (elección fundacional)*
República Dominicana	1978
Ecuador	1978
Perú	1980
Honduras	1981
Bolivia	1982
Argentina	1983
El Salvador	1984
Uruguay	1985
Brasil	1985
Guatemala	1985
Paraguay	1989
Panamá	1989
Chile	1990
Nicaragua	1990

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Fecha de instauración democrática (elección fundacional)*
Colombia	1990
Costa Rica	1990
Venezuela	1990
México	2000

FUENTE: Elaboración propia a partir de Alcántara Sáez y Freidenberg (2006); Peschard (2010); Gilas (2012) y Suárez-Cao y Freidenberg (2015).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

EN CONTRA DE LAS LISTAS ABIERTAS. SOBRE LOS EFECTOS PERVERSOS DE LOS MECANISMOS DE VOTO PERSONALIZADO

Karolina GILAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Un poco de teoría: representación, sistemas electorales y voto personalizado*. III. *La evidencia habla: los efectos del voto personalizado en América Latina*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias bibliográficas*. VI. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN[1]

Los sistemas electorales son herramientas utilizadas para generar representación política. La transformación de votos en escaños se puede dar conforme a una pluralidad de reglas, en la que los distintos diseños afectan la supervivencia de los partidos; sus estrategias electorales, tipo de candidatos, así como las relaciones entre los votantes y representantes reflejados en los diversos grados de *responsiveness* y *accountability* (Carey y Shugart, 1995).

La importancia del diseño se hizo patente con la ampliación del sufragio, cuando apareció la necesidad de reconfigurar los sistemas electorales para que mejorara la calidad de la representación. Los sistemas basados en el sufragio censitario no requerían diseños sofisticados ni una manipulación excesiva de las reglas del juego. Al admitir la participación de población homogénea y reducida, el proceso electivo mantenía la compe-

[1] Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al Proyecto "Reformas Electorales y Democracia en América Latina", dirigido por Flavia Freidenberg y adscrito al Instituto de Invetigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (Clave del proyecto: IN301020). 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.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

tencia en términos más controlados al interior de un mismo estrato social. Fue con la universalización del sufragio que se construyó una nueva realidad política y abrió un nuevo ámbito de competencia entre las fuerzas políticas. En ese escenario, los partidos predemocráticos (conservadores o liberales) que hasta entonces dominaban la política, se vieron ante la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones para garantizar su supervivencia (Ahmed, 2013).

Las reglas electorales son, al mismo tiempo, factores que influyen de manera significativa en el funcionamiento del sistema político y de partidos; así como en las posibilidades de victoria que éstos tengan, y son un reflejo de los equilibrios de poder existentes al momento de elaborar nuevas reglas que los actores dominantes pretenden diseñar conforme a sus intereses (Colomer, 2004: 3). La literatura ofrece evidencia de que los intereses que tienen los actores políticos (en especial los partidos políticos) en el diseño de los sistemas electorales pueden alinearse en uno de dos extremos: continuidad o cambio. Las reformas electorales son, entonces, una forma de adaptación a los cambios del entorno para mantener el control y el poder (Ahmed, 2013; Colomer, 2004: 4) y muestran una tendencia hacia una mayor inclusividad del sistema. Es decir, corresponden a la transición "de elecciones indirectas hacia elecciones directas, de la unanimidad a la regla de mayoría, y de esta hacia representación proporcional (en otras palabras, hacia grandes asambleas y distritos y hacia reglas de cuota)" (Colomer, 2004: 4).

Las reformas adaptativas en América Latina tienen un matiz distinto, al estar 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). La tendencia de la región ha sido la incorporación de la figura de candidaturas independientes o de mecanismos de voto personalizado. Negretto (2009: 46) menciona siete reformas de esta naturaleza adoptadas entre 1978 y 2008, que consistieron en la "introducción de votaciones nominales (Bolivia 1995 y Venezuela 1993), de listas abiertas (Perú 1979, Ecuador 1998, y Honduras 2004), o la inclusión de un voto preferencial en listas anteriormente cerradas y bloqueadas (Panamá 1983, y República Dominicana 2001)".

La dinámica latinoamericana obedece a una coyuntura de descrédito de los partidos e instituciones políticas a los altos niveles de desconfianza y descontento ciudadano (Negretto, 2009). Leídas a partir de la comprensión de las reformas electorales como mecanismos de adaptación y ante la tendencia existente en las democracias, en especial, en América La-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

tina, esas reformas son una respuesta a la crisis de representación. Así, las crisis de representación —real o percibida— tiene el efecto de 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.

Los sistemas electorales en los que existe un mayor control por parte de las cúpulas de los partidos políticos sobre las postulaciones y sobre el comportamiento de los legisladores son considerados fuente de corrupción y desvinculación entre los representantes y representados, así como de incremento de influencia de los poderes fácticos (Rose-Ackerman, 1999). Por ello, la expectativa es que mecanismos de voto personalizado mitiguen esos efectos no deseados y generen mayor responsabilidad de los legisladores ante la ciudadanía.

En los últimos años, en diversas latitudes se han presentado propuestas de emplear las listas abiertas para la votación de las candidaturas por el principio de representación proporcional. El argumento principal detrás de estos planteamientos sostiene que la apertura de las listas permitirá lograr mayor representatividad de los órganos electos, ya que amplía la capacidad de influencia ciudadana sobre quienes ganarán espacios de representación y genera un vínculo más directo entre los representantes y los ciudadanos.

Sin embargo, otros trabajos apuntan a los efectos adversos de la personalización del voto, señalando que ésta genera mayor corrupción, debilita la cohesión y la disciplina partidista, reduce la capacidad de respuesta de los gobiernos, perjudica la representación efectiva de intereses y la generación de políticas públicas efectivas (Rose-Ackerman, 1999; Chang, 2009; Carey, 2009; Hix, 2009). El objetivo del presente trabajo es insertarse en esta discusión, al analizar los efectos de los mecanismos de voto personalizado a partir de la revisión de la literatura sobre representación y sistemas electorales, y del estudio de los casos comparados de la región.

Para ello, en el segundo apartado se realiza una revisión de la literatura sobre los efectos de los sistemas electorales en general y del voto personalizado en particular en la representación política. En el apartado tres se analizan los efectos de dichos mecanismos en los países de América Latina, para concluir, en el apartado cuatro, acerca de los efectos nocivos de los mecanismos de voto personalizado y su incapacidad de transformar las relaciones entre los representantes y representados.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

II. Un poco de teoría: representación, sistemas electorales y voto personalizado

Los sistemas electorales son mecanismos que permiten traducir votos en cargos, y esa traslación se puede realizar de múltiples maneras que responden a diversas prioridades u objetivos de los sistemas políticos. Su clasificación puede obedecer a diversos factores, aunque el más comúnmente utilizado para su análisis es la categorización entre sistemas mayoritarios (SM); de representación proporcional (RP) y mixtos; que toman como parámetro base la regla matemática que define quién obtiene los cargos. Estos métodos tienen como diferencia principal el grado de fidelidad entre la distribución de las preferencias de los votantes y la distribución de los escaños de un órgano legislativo. En ese sentido, se suele señalar que los sistemas mayoritarios, en los que el ganador de las elecciones es la candidatura que hubiese obtenido el mayor número de votos, se alejan de una manera significativa de las preferencias del electorado, mientras que los sistemas electorales de representación proporcional mantienen mayor cercanía con éstos. Los sistemas mixtos, que conjugan ambos principios electivos, prometen quedarse con "lo mejor de los dos mundos" (Shugart y Wattenberg, 2001).

La literatura señala que los sistemas electorales tienen un impacto específico en la relación entre los representantes y los representados en la cohesión interna de los partidos, así como en los niveles de gobernabilidad. Los estudios apuntan a que los sistemas de representación proporcional aseguran que la diversidad de preferencias de los votantes está reflejada en la legislatura, aunque al mismo tiempo, pueden producir fragmentación y gobiernos heterogéneos. Por el contrario, los sistemas de mayoría permiten a la ciudadanía definir con claridad la integración partidista del gobierno, aunque sacrifican la representatividad, dejando importantes partes del electorado sin representación legislativa (Arend, 1999; Katz, 1997; Powell, 2000; Schumpeter, 1976).

Además de la fórmula de votación, el mecanismo del voto es otra variable relevante para el diseño y el funcionamiento de los sistemas electorales. Aquí la disyuntiva principal es voto por personas o por listas o, dicho en otras palabras, por personas o por partidos. En general, el voto personalizado es propio de los sistemas mayoritarios, en los que se elige a un solo representante en la demarcación, mientras que el voto por lista —usualmente propuesta por un partido o coalición de éstos— es propio de los sistemas de RP. Sin embargo, las listas registradas por los partidos pueden ser abiertas a un voto preferencial, mediante el cual el elector pue-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

de señalar a un candidato específico de esa lista, con lo que puede alterar el orden en el que éstos fueron registrados y en el que, en su caso, se asignen los escaños (Sartori, 1994).

El mecanismo de votación —por persona o por lista— tiene impacto tanto en las estrategias de los partidos políticos, como de los electores y los propios candidatos. En ese sentido, se supone que los mecanismos de voto personalizado, tanto en sistemas mayoritarios como proporcionales, permiten al electorado tener control del proceso de selección, mientras que las listas cerradas otorgan el control completo al partido (Sartori, 1994). Al otorgar a los votantes el control no sólo sobre el número de escaños que obtendrá cada partido, sino también sobre qué candidatos obtengan esos escaños, los mecanismos de voto personalizado generan competencia al interior de los partidos, con lo que se favorece a aquellos candidatos que tienen un mayor arraigo en los distritos (Shugart *et al.*, 2005) y se generan incentivos para que, una vez electos, actúen a favor de su electorado (Margit, 2009; Blumenau *et al.*, 2014). También se espera que fomenten la transparencia en el ejercicio del gobierno, fortaleciendo la rendición de cuentas vertical y mejorando la calidad de la representación (Chang, 2006).

Por otro lado, existe literatura que señala que los mecanismos de voto personalizado pueden tener efectos nocivos sobre el sistema político y sobre la calidad de representación. Diversos estudios proveen evidencia de que las listas abiertas y otros mecanismos de voto personalizado afectan la disciplina partidista, generando la inestabilidad de los partidos, lo que, a su vez, afecta el desempeño del sistema político (Ames *et al.,* 1995; Bowler y Farell, 1993; Carey, 2009; Hix, 2009).

Incluso, algunos trabajos señalan que llevan al fortalecimiento de las prácticas clientelares y de la corrupción, causada por la incertidumbre de los representantes respecto de sus posibilidades de reelección. El incremento de la competencia intrapartidista puede disparar la necesidad de conseguir recursos adicionales, incluso provenientes de fuentes ilegales (Chang, 2005; Chang y Golden, 2006; Kunicová y Rose-Ackerman, 2005; Persson *et al.,* 2003). Una fuerte competencia interna usualmente está asociada con elevados costos de campaña, "especialmente para los candidatos que estén en peligro de perder su reelección, para quienes el costo de la victoria incrementa con la necesidad de obtener más votos, aumentando a su vez, su dependencia de recursos ilegales" (Chang, 2005, 71). En otras palabras, las presiones financieras llevan a los políticos a aceptar sobornos, eliminando los mecanismos de disciplina y control que, en condiciones normales proveen elecciones competitivas (Rose-Ackerman, 1999).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

III. La evidencia habla: los efectos del voto personalizado en América Latina

Como deriva de la revisión de literatura favorable hacia los mecanismos de voto personalizado realizado en el apartado anterior, su introducción debería tener como resultado una modificación de la relación entre los representantes y los representados. Se esperaría mayor capacidad de respuesta de gobierno y una política más acorde a los deseos y preferencias ciudadanas, lo que, a su vez, debería generar una mayor satisfacción con el gobierno en turno y con el propio sistema democrático. Asimismo, los análisis de la calidad de la democracia deberían reflejar esos cambios positivos y otorgar a los países en cuestión una valoración más alta.

Los trabajos críticos hacia este tipo de mecanismos apuntan hacia la posible generación de ciertos efectos negativos como clientelismo, desvío de recursos públicos, indisciplina partidista e incremento de la corrupción. En la región hay 9 países (de 18) que, entre 1990 y 2015, han implementado algún mecanismo de voto personalizado o que ampliara la elección personalizada (tabla 1). Si los efectos positivos del voto personalizado fueron ciertos, en estos países se debería observar una tendencia positiva en cuanto a la satisfacción con la democracia y con el gobierno, una mayor confianza en los partidos políticos y en las instituciones, y una mejor evaluación por parte de los índices de calidad de la democracia. En cambio, la presencia de los efectos negativos podría observarse a partir de mayores niveles de percepción de la corrupción.

Tabla 1. Reformas de mecanismos de voto en América Latina, 1990-2018

País	*Reforma*	*Tendencia*	*Sistema electoral*	*Tipo de voto*
Argentina	1994	*Statu quo*	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada
Bolivia	2009	Apertura	Mixto	Mixto
Brasil	2003	Apertura	Proporcional	Voto preferencial
Chile	2015	Apertura	Proporcional	Mixto
Colombia	1994	Apertura	Proporcional	Mixto
Costa Rica	1998	*Statu quo*	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Reforma*	*Tendencia*	*Sistema electoral*	*Tipo de voto*
Ecuador	1998	Apertura	Proporcional	Voto preferencial
El Salvador	2011	Apertura	Proporcional	Lista cerrada y no bloqueada
Guatemala	1990	*Statu quo*	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada
Honduras	2004	Apertura	Proporcional	Lista abierta
México	1996	*Statu quo*	Mixto	Lista cerrada y bloqueada/ SMD
Nicaragua	1995	*Statu quo*	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada
Panamá	2004	*Statu quo*	Mixto	Mixto
Paraguay	1992	*Statu quo*	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada
Perú	2009	Apertura	Proporcional	Mixto
Rep. Dominicana	2010	Apertura	Proporcional	Voto preferencial
Uruguay	1996	Restricción	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada
Venezuela	1999	*Statu quo*	Mixto	Lista cerrada y bloqueada/ SMD

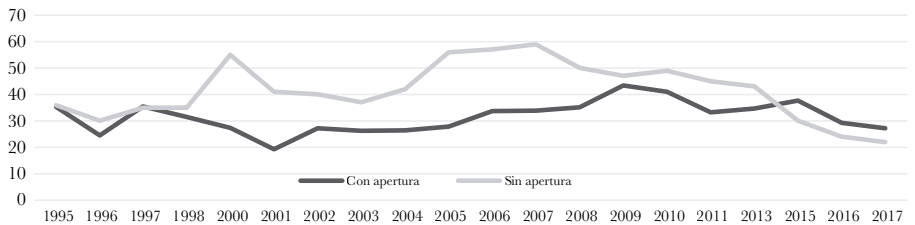
FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021).

Para determinar los efectos de la apertura hacia el voto personalizado, se analizará si existen diferencias en las tendencias que muestran los países latinoamericanos que han adoptado mecanismos de voto personalizado (países con apertura) frente a aquéllos que no lo hayan hecho (países sin apertura). Las tendencias que se analizan son las percepciones ciudadanas respecto de la satisfacción con la democracia de su país, su confianza en los órganos legislativos y en los partidos políticos, así como la percepción de los niveles de corrupción.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

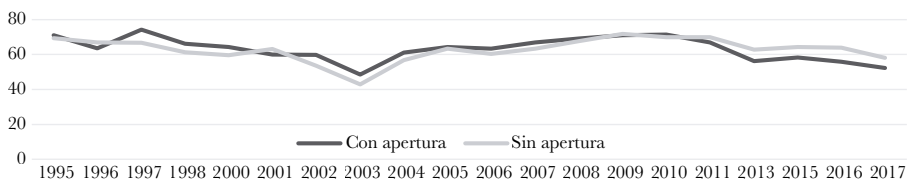
GRÁFICO 1. Satisfacción con la democracia



FUENTE: Latinobarómetro (1995-2017). 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)?"

Los datos sobre la satisfacción con la democracia en los países latinoamericanos dan cuenta de que la introducción de los mecanismos de voto personalizado no ha tenido un efecto positivo. La ciudadanía de los países con apertura a estos mecanismos no está satisfecha en mayor medida con la democracia que las personas que viven en los países que no han presentado esta tendencia. De hecho, durante la mayor parte del periodo analizado, los países sin apertura mantuvieron un nivel mayor de satisfacción con la democracia, y sólo en la última década las percepciones se han acercado en ambos grupos.

GRÁFICO 2. Confianza en el Legislativo



FUENTE: Latinobarómetro (1995-2017). Suma de las respuestas "mucha", "algo" y "poca" otorgadas a la pregunta "¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Congreso?".

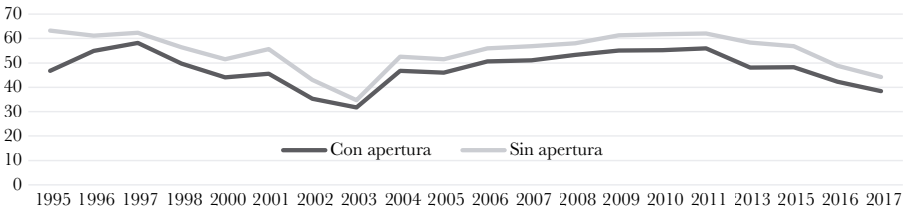
Respecto de la confianza en el legislativo, podemos notar que no existen diferencias relevantes entre los dos grupos. Las líneas de tendencia siguen el mismo patrón, con un momento de quiebre común y que fue resultado de la crisis económica mundial de los años 2001-2002, cuando los países latinoamericanos han sufrido una importante desaceleración de sus economías (Ocampo, 2002). Así, los mecanismos de voto personalizado no parecen afectar los niveles de confianza ciudadana en órganos legislativos, reforzando las hipótesis

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

que vinculan las valoraciones de las instituciones políticas con el desempeño de la economía (Carlin, 2006; Evans y Whitefield, 1995; Przeworski *et al.*, 2000).

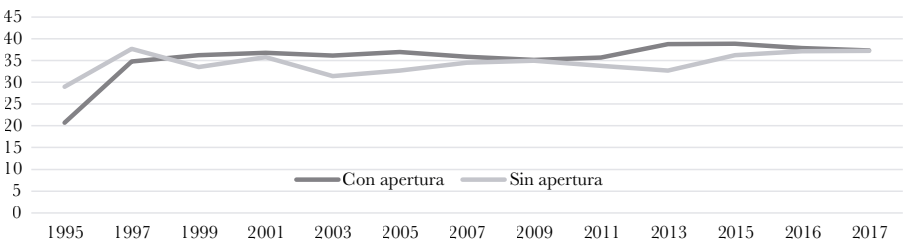
GRÁFICO 3. Confianza en los partidos políticos



FUENTE: Latinobarómetro (1995-2017). Suma de las respuestas "mucha", "algo" y "poca" otorgadas a la pregunta "¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos?".

En cuanto a la confianza en los partidos políticos, parece haber una ligera diferencia entre ambos grupos. La ciudadanía de los países que no optaron por introducir mecanismos de voto personalizado parece confiar un poco más en los partidos que las personas que viven en los países que no han mostrado esa tendencia. Por supuesto, la ciudadanía de ambos grupos confía poco, y la diferencia observada es consistente con la literatura existente, que señala que los mecanismos de voto personalizado afectan la cohesión, la estabilidad y la disciplina de los partidos, lo que, a su vez, puede provocar una percepción mayormente negativa de estos institutos políticos.

GRÁFICO 4. Percepción de la corrupción



FUENTE: *Corruption Perceptions Index* de Transparencia Internacional (1995-2017).

Una parte de la literatura apunta que los mecanismos de voto personalizado contribuyen al fortalecimiento de las redes clientelares y al incremento de los niveles de corrupción. Ambos fenómenos son complejos de medir de manera objetiva y con estándares que permitan un ejercicio comparativo,

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

por lo que se optó por recurrir al *Corruption Perception Index* (CPI) de Transparencia Internacional, que ofrece datos estandarizados desde 1995.

El análisis de las tendencias en ambos grupos de países demuestra que en ese aspecto tampoco se puede advertir una diferencia importante entre las percepciones de corrupción, aunque, contrario a lo señalado por la literatura referida, los controles adicionales que introducen los mecanismos de voto personalizado pudieran contribuir ligeramente a disminuir la corrupción. Sin embargo, en términos generales, la corrupción, en general muy alta en la región, al parecer obedece a otros factores institucionales no vinculados con los mecanismos de votación.

Además de los análisis de las tendencias, las experiencias específicas de los países latinoamericanos revelan otros efectos nocivos que aparecieron en el sistema político y en el sistema de partidos después de la introducción de los mecanismos del voto personalizado. En los países latinoamericanos, los mecanismos del voto personalizado han mostrado importantes efectos negativos. En particular, ha llevado a racionalización y rivalidad interna de los partidos, ya que los candidatos buscan apoyo electoral no solamente frente a otros institutos políticos, sino también a los compañeros de la lista. Esto, a su vez, generó un fuerte desarraigo de los legisladores de cara a sus bancadas, resquebrajamiento en las estructuras partidarias y transfuguismo, fenómenos a los que siguieron atomización partidista y debilidad legislativa (Brenes y Matarrita, 2012).

En Panamá, el voto personalizado también ha traído divisiones partidarias, encarecimiento de las campañas y debilitamiento de los partidos políticos. Asimismo, ha sido responsable por el incremento del fenómeno clientelista, obligando a los legisladores a atender las demandas específicas que responden a los intereses o preferencias inmediatas de los electores, como la obra pública, mas no buscar políticas públicas de largo aliento (Valdés, 2013). De manera similar, en la República Dominicana, el voto preferencial ha fomentado el clientelismo, la compra de votos, la personalización de la política, y ha destruido la disciplina partidista (Mendoza, 2013).

El caso peruano resulta de particular relevancia, ya que es el país con experiencia más amplia en la utilización del mecanismo del voto preferencial, y donde alrededor de un tercio de los legisladores es elegido a través de esta modalidad. Así, la experiencia de Perú demuestra que la necesidad que tienen los candidatos de diferenciarse de otras propuestas del mismo partido lleva a una lógica de confrontación que destruye la colaboración y la disciplina partidista e impide a los institutos políticos articular un programa unificado que aglutine los intereses de ciertos segmentos del electorado. Asimismo, incrementa los costos de las campañas, dificultando el escrutinio

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

y la fiscalización de los gastos realizados y de las aportaciones recibidas por los candidatos. Otro de sus efectos es el incremento de la dificultad de la organización electoral y del cómputo de los votos, lo que, a su vez, retrasa el anuncio de los resultados y deriva en una mayor judicialización de los procesos electorales. Finalmente, en cuanto a los electores, el voto personalizado vuelve más complejo el acto de votar e introduce cierta desigualdad entre los votantes, ya que quienes lo usan logran mayor impacto sobre la elección de los representantes que quienes votan por la lista de partido (Tuesta, 2013).

Resumiendo, en palabras de Brenes y Matarrita (2012), el voto personalizado "conlleva un encarecimiento de los procesos electorales, no implica una mayor ni mejor representatividad, demanda mayor pericia de los electores, debilita la institucionalidad partidaria, facilita la atomización partidaria, personaliza la política, instaura una logística electoral agravada y, por último, eventualmente riñe con la equidad de género" (Brenes y Matarrita, 2012: 58). Sin embargo, sobre este último punto, la relación del voto personalizado y la representación femenina parece ser más compleja e involucrar también a otros factores, como, por ejemplo, la cultura política o el contexto socioeconómico (Schmidt, 2020).

IV. Conclusiones

La evidencia empírica existente en los países latinoamericanos desvirtúa las expectativas positivas de los supuestos efectos positivos del voto personalizado. Los datos que nos aproximan a una estimación de la calidad de la democracia, como la confianza en los órganos legislativos y en partidos políticos, así como la satisfacción con la democracia, muestran que no existe un efecto positivo en los países que han implementado mecanismos de voto preferencial frente a aquellos que no lo hayan hecho. Tampoco existe una diferencia en cuanto a la percepción de la corrupción, que, al parecer, no está relacionada con los mecanismos del voto disponibles. Por el contrario, las experiencias regionales demuestran que la personalización de la política lleva al debilitamiento de los partidos, de los legislativos y de los gobiernos, que pierden la capacidad de articulación de intereses y de generación e implementación de políticas públicas efectivas.

La ausencia de efecto positivo es coincidente con otros estudios, que han demostrado 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

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

del voto. Parece ser que no son las particularidades o detalles de diseño de los sistemas electorales los que afectan la calidad de la representación, probablemente porque su impacto en el comportamiento de los actores (partidos, candidatos, votantes y las instituciones) es altamente reducido.

Otras evidencias apuntan a que el efecto de los sistemas electorales en la calidad de la representación política es indirecto, dándose a través de sus efectos sobre los sistemas de partidos (Oost, 2016). En ese sentido, la estabilidad del sistema democrático es un factor con mayor fuerza explicativa de la calidad de la representación, por encima de cualquier otro relacionado con la influencia de la ciudadanía en las decisiones de los representantes o la percepción de una cercanía con éstos (Curtice y Phillips, 2009).

La ausencia de los efectos positivos de los mecanismos de voto personalizado obedece, probablemente, a diversos factores. Las hipótesis podrían establecerse a partir de la literatura sobre el comportamiento de los votantes, que apuntan a que las personas no suelen informarse a profundidad sobre las candidaturas disponibles, confiando en las jerarquías establecidas por los partidos de su preferencia. Similar explicación fue descrita a partir del análisis del caso de Bélgica, donde se demostró que, incluso en sistemas de listas abiertas, los partidos mantienen el control sobre el orden inicial de las candidaturas en una lista, lo que afecta las percepciones y estrategias de los votantes, y otorga a las personas colocadas en los primeros lugares mayor atención mediática e, incluso, mayores recursos. Con ello, los votantes están más propensos a señalar a los punteros, otorgando su voto a quienes estén colocados en los primeros lugares de las listas (Lutz, 2010; Wauters *et al.*, 2003).

Resumiendo, podemos asumir que la personalización del voto no es un factor que por sí solo logre alterar las estructuras del sistema político para cambiar las relaciones entre la ciudadanía y los representantes. La literatura existente y la evidencia empírica relativa al funcionamiento de los mecanismos de voto personalizado apuntan a que éstos no tienen un efecto positivo sobre la calidad de la representación, el fortalecimiento de la rendición de cuentas o la responsabilidad de los representantes.

Por el contrario, especialmente en los países con altos niveles de pobreza y desigualdad, donde los partidos políticos muestran baja consistencia ideológica (Negretto, 2009), los mecanismos del voto personalizado pueden contribuir a ampliación del clientelismo y desvío de recursos públicos para fines electorales. Asimismo, más que resolver la crisis de representación, pueden agravarla, debilitado a los partidos políticos y reduciendo los incentivos para la generación de políticas de mediano y largo aliento. Los mecanismos del voto personalizado, más que respuesta a la crisis de representación, parecen ser causas o factores que favorecen la aparición de otras enfermedades.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

V. Referencias bibliográficas

AHMED, Amel, 2013, *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*, Nueva York, Cambridge University Press.

AMES, Barry, 1995, "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, núm. 2 (39), pp. 406-433.

BLUMENAU, Jack, EGGERS, Andrew C., HANGARTNER, Dominik y HIX, Simon, 2014, "Open/Closed List and Party Choice: Experimental Evidence from the U.K.", Londres, *London School of Economics Research Paper*.

BOWLER, Shaun y FARRELL, David M., 1993, "Legislator Shirking and Voter Monitoring: Impacts of European Parliament Electoral Systems upon Legislator-Voter Relationships", *Journal of Common Market Studies*, núm. 1 (31), pp. 45-70.

BRENES VILLALOBOS, Diego y MATARRITA ARROYO, Mario Andrés, 2012, "Efectos colaterales del voto preferente", *Revista Derecho Electoral*, núm. 14, pp. 42-62.

CAMPOS, Milagros, 2017, "Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso", *Revista Elecciones*, núm. 17 (16) pp. 139-168.

CAREY, John M., 2009, *Legislative voting and accountability*, Cambridge, Cambridge University Press.

CAREY, John M. y MATTHEW, Shugart, 1995, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, núm. 14, pp. 417-439.

CARLIN, Ryan E., 2006, "The Socioeconomic Roots of Support for Democracy and The Quality in Latin America", *Revista de Ciencia Política*, núm. 1 (26), pp. 48-66.

CHANG, Eric C. C., 2005, "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation", *The Journal of Politics*, núm. 3 (67), pp. 716-730.

CHANG, Eric C. C. y GOLDEN, Miriam A., 2006, "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption", *British Journal of Political Science*, núm. 37, pp. 115-137.

COLOMER, Josep, 2004, *Handbook of Electoral System Choice*, London, pp. 3-4, <http://works.bepress.com/josep_colomer/3/>, consultado el 3 de septiembre de 2018.

CURTICE, John y SHIVELY, W. Phillips, 2009, "Who Represents Us Best? One Member o Many?", en KLINGEMANN, Hans-Dieter, ed., *The Com-*

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

parative Study of Electoral Systems, Nueva York, Oxford University Press, pp. 171-192.

EVANS, Geoffrey y WHITEFIELD, Stephen, 1995, "The Politics and Economics of Democratic Commitment: Support for Democracy in Transition Societies", *British Journal of Political Science*, núm. 4 (25), pp. 485-514, <http://www.jstor.org/stable/194130>.

FREIDENBERG, Flavia, 2018, "Reformas electorales para la Cámara Baja en América Latina (1978-2015)", *Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*, Washington, D.C., Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

HIX, Simon, 2009, "Electoral institutions and legislative behavior", *World Politics*, núm. 2 (56), pp. 194-223.

KATZ, Richard S., 1997, *Democracy and Elections*, Nueva York, Oxford University Press.

KUNICOVÁ, Jana y ROSE-ACKERMAN, Susan R., 2005, "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption.", *British Journal of Political Science*, núm. 35, pp. 573-606.

LIJPHART, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Governments Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, Yale University Press.

LUTZ, George, 2010, *First come, first served: the effect of ballot position on electoral success in open list PR elections*, Paper presented at the annual meeting of the Swiss political Science association, 7-8, January, Geneva.

MENDOZA RODRÍGUEZ, Fausto M., 2013, "Voto preferencial en la República Dominicana", *Revista Derecho Electoral*, núm. 15, pp. 197-202.

NEGRI, Margherita, 2018, "Preferential votes and minority representation in open list proportional representation systems", *Social Choice Welfare*, núm. 50, pp. 281-303.

NEGRETTO, Gabriel L., 2009, "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", *Journal of Democracy en español*, núm. 1 (1), pp. 38-54.

PERSSON, Torsten, TABELLINI, Guido y TREBBI, Francesco, 2003, "Electoral Rules and Corruption.", *Journal of European Economic Association*, núm. 4 (1), pp. 958-989

POWELL, Bingham, 2000, *Elections as Instrument of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.

PRZEWORSKI, Adam *et al.*, 2000, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World*, 1950-1990, Nueva York, Cambridge University Press.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ROSE-ACKERMAN, Susan, 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Nueva York, Cambridge University Press.

SARTORI, Giovanni, 1994, *Ingeniería constitucional comparada*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

SCHMIDT, Gregory D., 2003, *Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems*, Paper Presented at International IDEA Workshop, The Implementation of Quotas: Latin American Experiences, Lima, Perú, 23-24, February.

SCHMIDT, Gregory D., 2020, "Are Open or Closed Lists Better for Women? Comparing Lima and the Provinces in Peru", *Apuntes*, núm. 86, pp. 147-169.

SCHUMPETER, Joseph A., 1976, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Allen & Unwin.

SHUGART, Matthew S. y WATTENBERG, Martin P., 2001, "Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds?", en SHUGART, Matthew S. y WATTENBERG, Martin P. eds., *Mixed Member Systems: The Best of Both Worlds?*, Nueva York, Oxford University Press.

SHUGART, Matthew *et al.*, 2005, "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, núm. 2 (9), pp. 437-449.

TAVITS, Margit, 2009, "Effect of Local Ties on Electoral Success and Parliamentary Behaviour: The Case of Estonia", *Party Politics*, núm. 2 (16), pp. 215-235.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, 2013, "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú", *Revista Derecho Electoral*, núm. 15, pp. 203-218.

VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo, 2013, "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá", *Revista Derecho Electoral*, núm. 15, pp. 183-96.

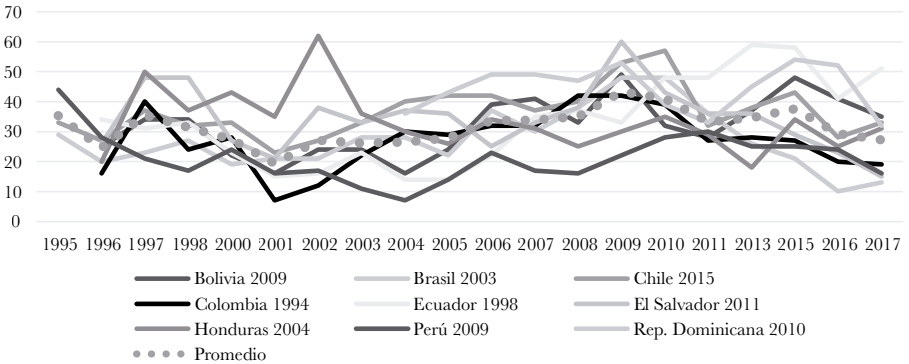
WAUTERS, Bram, WEEKERS, Karolien y MADDENS Bart, 2010, "Explaining the number of preferential votes for women in an open-list PR system: An investigation of the 2003 federal elections in Flanders (Belgium)", *Acta Política*, núm. 4 (45), pp. 157-75.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

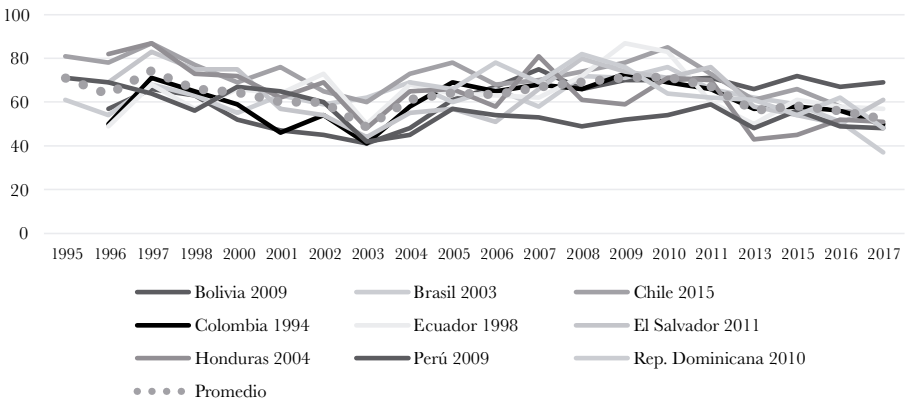
VI. Anexos

Satisfacción con la democracia. Países con apertura



Fuente: Latinobarómetro (1995-2017). Suma de las respuestas "muy satisfecho" y "más bien satisfecho" otorgadas a la pregunta "En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?".

Confianza en el Legislativo. Países con apertura

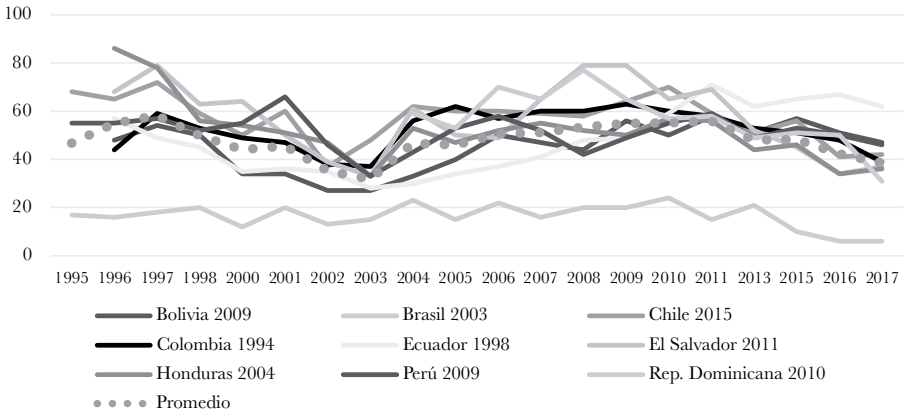


Fuente: Latinobarómetro (1995-2017). Suma de las respuestas "mucha", "algo" y "poca" otorgadas a la pregunta "¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Congreso?".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

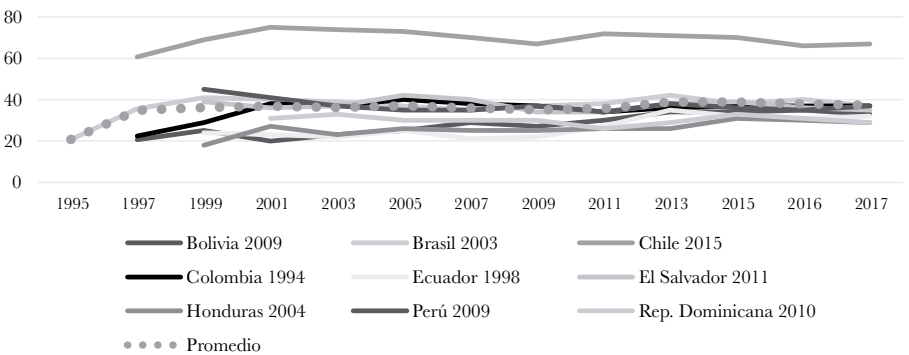
Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Confianza en partidos. Países con apertura



FUENTE: Latinobarómetro (1995-2017). Suma de las respuestas "mucha", "algo" y "poca" otorgadas a la pregunta "¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos?".

Percepción de la corrupción. Países con apertura

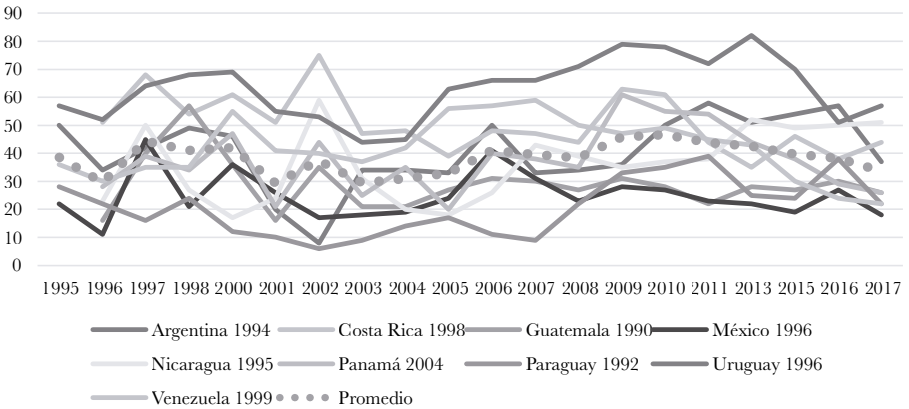


FUENTE: Corruption Perceptions Index de la Transparency International (1995-2017).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

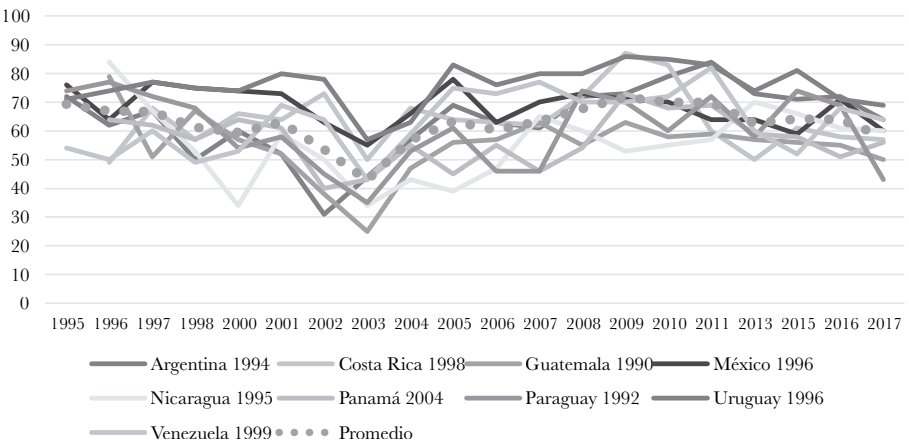
Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Satisfacción con la democracia. Países sin apertura



FUENTE: Latinobarómetro (1995-2017). Suma de las respuestas "muy satisfecho" y "más bien satisfecho" otorgadas a la pregunta "En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?".

Confianza en el Legislativo. Países sin apertura

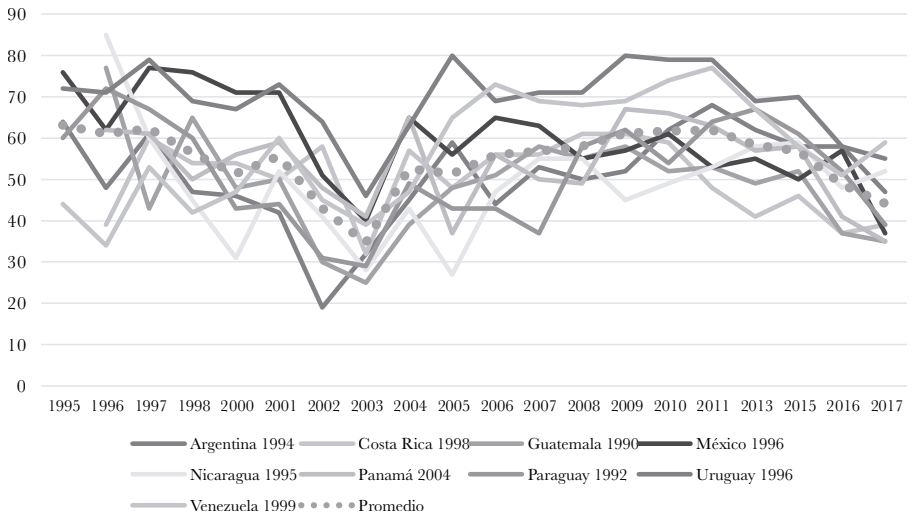


FUENTE: Latinobarómetro (1995-2017). Suma de las respuestas "mucha", "algo" y "poca" otorgadas a la pregunta "¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Congreso?".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

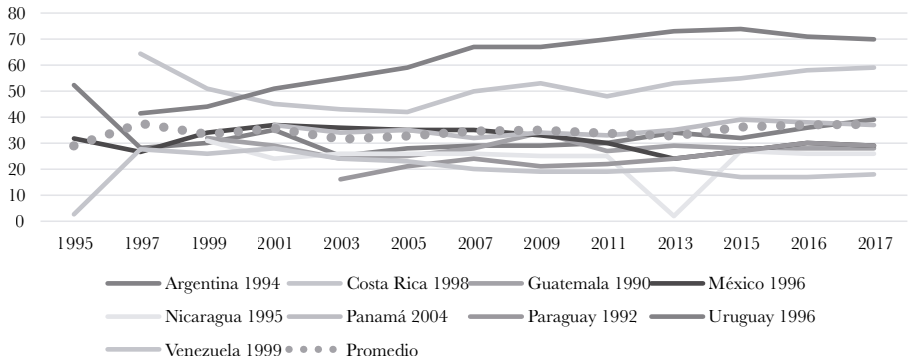
Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Confianza en partidos. Países sin apertura



FUENTE: Latinobarómetro (1995-2017). Suma de las respuestas "mucha", "algo" y "poca" otorgadas a la pregunta "¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos?".

Percepción de la corrupción. Países sin apertura



FUENTE: Corruption Perceptions Index de Transparency International (1995-2017).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

IV. Reformas a las campañas, la equidad de la competencia y las condiciones de gobernabilidad

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN TIEMPOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Karina CÁCERES

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Equidad en las elecciones: el acceso a medios de comunicación en tiempos electorales.* III. *Modalidades de financiamiento político público.* IV. *Reformas sobre el acceso a los medios de comunicación en tiempos electorales: ritmo y contenido.* V. *Principales tendencias de reforma.* VI. *Conclusiones. Nuevos desafíos: redes sociales y desinformación.* VII. *Referencias bibliográficas.* VIII. *Anexos.*

I. INTRODUCCIÓN[1]

El acceso y el uso intensivo de los medios de comunicación es un componente esencial de las campañas electorales y, por tanto, es objeto privilegiado de toda clase de debates políticos, exigencias de regulación y reformas políticas (Méndez de Hoyos, 2017: 641). En América Latina, las contiendas electorales se han mediatizado y profesionalizado cada vez más. Una de las consecuencias de este fenómeno es que el uso de la publicidad política televisiva ha terminado por imponerse como el instrumento fundamental al que se ajustan las estrategias de campaña de los partidos políticos. Por tanto, las garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación en tiempos electorales se han convertido en una herramienta básica para procurar condiciones de equidad electoral, asegurando que exista al menos un piso mínimo para todos los contendientes.

La literatura académica ha dedicado tiempo al análisis del financiamiento de las campañas en América Latina desde diversas perspectivas,

[1] 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, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

incluyendo los debates sobre los tipos de financiamiento disponibles para apoyar a los partidos políticos (aportes privados y públicos), así como sus ventajas y desventajas, las regulaciones y los controles relativos a los medios de comunicación de masas y, finalmente, los escándalos de corrupción causados por problemas con el financiamiento electoral. En este campo se encuentran trabajos como los de Estrada Ruiz (2018), Casas Zamora y Falguera (2016), Gutiérrez y Zovatto (2011), Ferreira Rubio (2013, 2008), Aceves (2009), Lauga y García (2007), Griner y Zovatto (2004) y Navarro Fierro (2005), entre otros, que analizan los marcos normativos de los diversos países y evalúan su eficacia a la hora de regular, dar transparencia y fortalecer la democracia en el continente.

Los trabajos que abordan el acceso a los medios de comunicación son pocos desde un punto de vista comparado y longitudinal (Lauga y García, 2007: 709). El objetivo de este trabajo es describir el ritmo y el contenido de casi 50 reformas electorales realizadas en América Latina desde 1978 a 2019 sobre esta materia para identificar las principales tendencias en materia regulatoria.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un breve marco teórico, donde se incluyen precisiones conceptuales sobre financiamiento público en América Latina y el acceso a medios de comunicación. Posteriormente, se describen las reformas en materia de acceso a medios de comunicación por parte de los partidos políticos emprendidas en los países de América Latina. Luego de una revisión general de las reformas en la región, se pasa a una descripción detallada sobre los cambios incorporados en cada dimensión. Finalmente, se presentan conclusiones sobre las futuras tendencias de reformas sobre acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos en la región y futuros desafíos.

II. Equidad en las elecciones: el acceso a medios de comunicación en tiempos electorales

Con la expansión de la democracia desde la década de 1980 en América Latina la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para los sistemas democráticos; la financiación de la política, de los partidos y de las elecciones se sitúan como un problema central de la agenda política y de investigación en América Latina (Zovatto y Casas-Zamora, 2010).

El vínculo entre dinero y política, especialmente en tiempos electorales, afecta la calidad de la democracia y la representación como principio

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

de organización política. Levitsky y Way (2010: 58) reconocen tres formas principales para desnivelar el campo político de competencia: la disparidad en los recursos, el acceso diferenciado a los medios y el acceso desigual a la ley. Zovatto y Griner, en IDEA Internacional (2004), señalan a los gastos de campaña como uno de los factores que mayores ventajas pueden dar a ciertos contendientes.

Los partidos políticos y sus candidatos necesitan acceder al dinero para llegar al electorado y explicar sus objetivos y políticas, así como para recibir comentarios de la gente sobre sus planteamientos. Por ello, el financiamiento político desempeña un papel positivo en la democracia: favorece el fortalecimiento de los partidos políticos y los candidatos y ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas (Ohman, *et al.*, 2015: 1). El acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos está ligado a dos principios democráticos básicos que son la equidad y el derecho a la información. La equidad se reivindica como un componente esencial de cualquier orden democrático debido a que:

> …remite al imperativo de que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos y con eso, en la capacidad de acceso a los medios de comunicación de masas, no se convierta en un factor determinante de las posibilidades o expectativas de éxito de una campaña de proselitismo o conquista del voto entre los diferentes contendientes (Navarro Fierro, 2007: 797).

La equidad electoral tiene que ver también con las y los votantes, así como el respeto de sus derechos. Los partidos deben tener la oportunidad de presentar a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales. Y, al mismo tiempo, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para una "elección informada" (Griner y Zovatto, 2004: 315, Ferreira Rubio, 2012, Rial, 2015: 334).

Las reglas electorales tienen, por supuesto, un fuerte impacto sobre el resultado electoral, pero las normas que regulan la comunicación de campaña también afectan de gran manera. Esto significa que la normativa sobre la comunicación de campaña impacta en las estrategias comunicacionales de partidos políticos y candidatos (Mieres, 2013) que, a su vez, repercuten de manera indirecta sobre el resultado electoral y las políticas resultantes.

Las campañas electorales comprenden un conjunto amplio de estrategias, tácticas y operaciones de comunicación realizadas por los partidos

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

políticos y/o los equipos de campaña de los candidatos con la finalidad de informar, persuadir y movilizar al electorado (Farrell, 1996; Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1944; Norris, 2002). Existen tres tipos de canales de comunicación política: los canales basados en el contacto intensivo con los votantes (*people-intensive channels*), los basados en el uso intensivo de medios masivos tradicionales como la prensa escrita, la radio y la televisión (*media-intensive channels*), y los canales basados en Internet, incluyendo los *websites*, las listas de correo electrónico, los *blogs*, y las redes sociales, etcétera) (*Internet channels*) (Norris, 2005).

En la actualidad, las campañas electorales combinan el "uso de diversos canales de comunicación política, incluyendo los medios electrónicos como la televisión por cable y satelital, junto a nuevos medios como Internet, el correo electrónico y, más recientemente, redes sociales como YouTube, Instagram, Twitter y Facebook" (Díaz Jiménez, 2018). El uso de las redes sociales es una realidad en las campañas electorales y con ellas aparecen nuevos desafíos tales como la desinformación,[2] *fake news* y su regulación en tiempos electorales.

Las campañas electorales son procesos fundamentales de las democracias contemporáneas. Ese conjunto de acciones comunicativas que un individuo u organización política impulsa durante un periodo de tiempo, dirigidas a influir (reforzar o cambiar) el comportamiento de sus destinatarios (Lazarzfed, Berelson y Gaudet, 1944), resultan un proceso clave para el funcionamiento de la democracia.

Del mismo modo que sin elecciones no hay democracia, no existen buenas elecciones sin campañas electorales. Las campañas electorales y los partidos políticos involucran a los ciudadanos en el proceso electoral para crear un diálogo democrático entre elecciones. Con frecuencia, la competitividad de las elecciones se pone en riesgo como resultado de la incapacidad de los marcos legales de generar condiciones para que todos los partidos y candidaturas puedan competir con un piso mínimo de igualdad.[3] La

[2] El informe elaborado por el grupo de expertos de alto nivel de la Comisión Europea recomienda abandonar el término *fake news* debido a que no explica la complejidad del problema, y utilizar el término *desinformación* (Unión Europea, 2018: 10).

[3] La competitividad es una de las características propias de la competencia electoral, que hace referencia al estado del juego democrático en un momento determinado. Para identificar cuál es el grado de competitividad en un ámbito político no hay una forma exclusiva de aproximación. Sin embargo, la mayor parte de la observación se centra en el nivel de igualdad en los apoyos de los principales partidos políticos, de la cercanía existente en los resultados de dos o más fuerzas políticas, o mediante la frecuencia de alternancia de los partidos en el poder (Sartori, 1987).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Carta Democrática Interamericana (CDI) de 2001, se ocupa de la cuestión. Su artículo 5 establece que:

> El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Uno de los rubros que más han contribuido en la mayoría de los países a encarecer el costo de las campañas es la publicidad en los medios de comunicación masiva. Los altos presupuestos en este rubro representan un desafío para las condiciones de equidad en la competencia electoral al poner en desventaja a los candidatos con pocos recursos, frente a los candidatos que tienen más poder económico o los que son directamente propietarios de medios.

Gran parte de las campañas electorales modernas dependen de la emisión de los espots televisivos. Aunque la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y, más recientemente, la aparición de las redes sociales, están cambiando el perfil de la comunicación de campaña, hoy sigue siendo fundamental la transmisión que realiza la televisión (Mieres, 2012: 44).

La posibilidad de establecer un vínculo de representación entre votantes y candidatos se ve, entonces, fuertemente afectada por el acceso a los medios de comunicación masiva, que consume cuantiosos recursos económicos. La influencia del dinero en las campañas ha aumentado con el continuo y sostenido incremento de los costos asociados a la mayor complejidad operativa como, por ejemplo, la organización y la administración del comando de campaña, consultores, mercadeo, publicidad, y encuestas, así como las tecnologías de comunicación, entre otros (PNUD y OEA, 2010: 118-119).

En términos generales, se estima que "al menos entre un 60 y 80% de los gastos electorales corresponden a la televisión. Esta situación que está cambiando y cada día se aprecia más con el desarrollo de tecnologías alternativas" (Rial, 2015: 330). Desde el punto de vista de las políticas públicas, el desafío consiste en encontrar un sistema que "garantice a todos los candidatos el acceso a los medios sin restringir la libertad de expresión ni el derecho de acceso a la información" (Ferreira Rubio, 2015)

Frente a este complejo escenario, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha introducido, por ley, bajo diferentes modalidades, la figura de la subvención pública o financiamiento público, dirigida a ayudar a los

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

partidos políticos, movimientos políticos y/o candidatos a hacer frente a sus gastos de funcionamiento y electorales. Además, se han incorporado leyes tendentes a regular el financiamiento privado y se han introducido mecanismos para ejercer mayor fiscalización sobre las transacciones financieras de los partidos (Zovatto, 2003; Arias y Griner, 2007; Navarro Fierro, 2007; Ferreira Rubio, 2008; Casas y Zovatto 2010; Muñoz-Pogossian, 2015).

III. Modalidades de financiamiento político público

La financiación pública procura dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas para mitigar los privilegios que podrían derivarse de una financiación privada exclusiva. Precisamente, se considera que un sistema de financiamiento político es equitativo cuando

> …regula los recursos de las campañas a fin de garantizar la igualdad de condiciones para elegir y ser elegido. Dicha regulación implica la restricción de aquellos recursos que perjudican o pueden perjudicar la igualdad de condiciones, así como la estimulación de los recursos que las favorecen (Dorfman González, 2016: 325).

La financiación pública contribuye a brindar una mayor autonomía a las fuerzas políticas respecto de los intereses particulares de los donantes. Dentro de esta óptica, se incluyen dos fenómenos de naturaleza diferente: por un lado, se trata de frenar el impacto plutocrático que proviene de la incidencia de los grandes donantes en el diseño de las políticas públicas y, desde otro punto de vista, se procura alejar la presencia de dinero indebido en las campañas políticas (Griner y Zovatto, 2004: 27-28).

El financiamiento político público puede adquirir dos modalidades: directo o indirecto. Se entiende por financiamiento público directo a fondos públicos desembolsados a los partidos políticos y/o candidatos; mientras que el financiamiento público indirecto son subvenciones en especie, como acceso a medios de comunicación, uso de edificios públicos, impresión de boletas, entre otras (Navas-Carbó, 1993; Gutiérrez y Zovatto, 2011: 5). En la región se observa que la mayoría de los países, a la hora de reformar su esquema de financiamiento público de los partidos políticos, optaron por la opción mixta, es decir público directo e indirecto.

La adopción de subvenciones directas configura, probablemente, la tendencia más importante en materia de financiamiento político. La incorporación del financiamiento público a los marcos regulatorios de los países fue

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

un proceso iniciado tempranamente por Uruguay (1928), Costa Rica (1949) y en Argentina (1957). Con el establecimiento en 2003 del financiamiento público en las legislaciones peruana y chilena, se consolidó una tendencia mayoritaria en la región a instaurar sistemas de financiamiento estatal directo. Hoy, la única excepción es Venezuela (Gutiérrez y Zovatto, 2011), ya que Bolivia, que eliminó en el año 2019 los subsidios estatales directos, incorporados en su legislación en 1997, los incorporó nuevamente en el año 2018.

TABLA 1. Esquemas de financiamiento político en América Latina

País	*Financiamiento público directo*	*Financiamiento público indirecto*	*Año de incorporación FP Directo*	*Año de incorporación FP Indirecto*	*Suprimido*
Uruguay	sí	sí	1928		
Costa Rica	sí	sí	1956		
Argentina	sí	sí	1961	1957	
Brasil	sí	sí	1971		
Venezuela	no	no	1973	x	1999
Nicaragua	sí	sí	1974		
México	sí	sí	1977		
Ecuador	sí	sí	1978		
Honduras	sí	sí	1981		
El Salvador	sí	sí	1983		
Colombia	sí	sí	1985		
Guatemala	sí	sí	1985		
Paraguay	sí	sí	1990		
Panamá	sí	sí	1997		
Rep. Dominicana	sí	sí	1997	x	
Chile	sí	sí	2003	1988	
Perú	sí	sí	2003	1996	
Bolivia	sí	sí	1997	2018	2009*

FUENTE: Elaboración propia según Grinner y Zovatto (2004: 355) y legislación de los países.
(*) En 2018 Bolivia vuelve a incorporar a su legislación el financiamiento político público.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

El financiamiento político indirecto busca "coadyuvar al arraigo y el fortalecimiento de un régimen de partidos mediante una serie de prerrogativas y apoyos que faciliten la realización de actividades necesarias para el logro de sus fines fundamentales" (Navarro Fierro, 2005: 44). En casi la totalidad de los países de América Latina se contempla el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias, como también apoyo para actividades de promoción y proselitismo enfocadas en la contienda electoral. Por esta razón, algunas modalidades del financiamiento político indirecto tienen carácter permanente, mientras que otras sólo tienen lugar durante periodos de campaña electoral.

El financiamiento político indirecto puede comprender garantías y condiciones de acceso gratuito a los medios de comunicación, privilegios en materia fiscal (exenciones o régimen especial), exenciones o descuentos en el pago de derechos arancelarios o en el uso de servicios de telecomunicaciones, uso de edificios públicos para actividades políticas o ayudas al transporte (Navarro Fierro, 2005: 45, Gutiérrez y Zovatto, 2011: 66).

TABLA 2. Actividades comprendidas por el financiamiento público indirecto

País	*Exención de Impuestos / Exoneraciones*	*Incentivos para divulgación/ distribución de publicaciones*	*Uso de edificios públicos para actividades políticas*	*Transporte*	*Acceso a los medios de comunicación*
Argentina	sí	no	no	no	sí
Bolivia	no	no	no	no	sí
Brasil	no	sí	sí	no	sí
Colombia	sí[4]	no	no	no	sí
Costa Rica	no	no	sí	no	no
Chile	sí	no	no	no	sí
Ecuador	sí	no	no	no	sí
El Salvador	sí	no	no	sí	sí

[4] Los recursos de las campañas presidenciales están exentos del impuesto a las transacciones bancarias.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Exención de Impuestos / Exoneraciones*	*Incentivos para divulgación/ distribución de publicaciones*	*Uso de edificios públicos para actividades políticas*	*Transporte*	*Acceso a los medios de comunicación*
Guatemala	no	sí[5]	sí	no	sí
Honduras	sí	sí	no	no	no
México	sí	sí	sí	no	sí
Nicaragua	sí	no	no	no	sí
Panamá	sí	no	sí	sí	sí
Paraguay	sí	no	sí	no	sí
Perú	sí	no	no	no	sí
Rep. Dominicana	no	no	no	no	sí
Uruguay	sí	no	sí	no	sí
Venezuela	sí	no	no	no	sí

FUENTE: Elaboración propia a partir de Gutiérrez y Zovatto (2011: 90) y legislación actualizada de los países.

El carácter propio de las campañas políticas actuales está basado fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos, así como en la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades (Mieres, 2012: 43). En ese sentido, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados durante tiempo electoral.

IV. REFORMAS SOBRE EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN TIEMPOS ELECTORALES: RITMO Y CONTENIDO

Entre 1978 y 2018, ningún país latinoamericano ha evitado realizar algún tipo de reforma en la manera en que los partidos políticos y candidaturas ac-

[5] Los partidos gozan de franquicia postal y telegráfica sólo para fiscalizar el proceso electoral.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ceden a los medios de comunicación en tiempos electorales. En ese sentido, la evaluación del periodo 1978-2018 da cuenta de cerca 53 reformas electorales en materia de regulación del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos en tiempos electorales. Sin embargo, la frecuencia de las reformas no ha sido la misma en los últimos 30 años.[6]

Mientras que en la década de 1980 se registraron apenas 6 reformas, en la década de 1990 se realizaron 14 reformas en ese sentido. Se observa que desde 2004 ha existido una explosión normativa que ha procurado regular el tiempo y las actividades que pueden desarrollar los partidos políticos en una campaña. Con ello, también se ha normado la relación entre Estado, partidos políticos y medios de comunicación masiva. Sin embargo, es la década de los 2000-2010, la que mayor actividad registra, con un total de 20 reformas en esta materia, y desde el año 2010 hasta la actualidad se han registrado 14 modificaciones.

TABLA 3. Frecuencia de las reformas

Década	*Reformas*	*Países*
1980	6	Chile (1987,1989); Ecuador (1986); El Salvador (1988); Guatemala (1985); Honduras (1981)
1990	14	Bolivia (1999); Brasil (1997); Chile (1999); Colombia (1994); Costa Rica (1996); El Salvador (1993); Panamá (1997); Paraguay (1990,1992,1996); Perú (1997); República Dominicana (1997), Uruguay (1998), Venezuela (1998)
2000-2010	20	Argentina (2002, 2007, 2009); Bolivia (2004, 2010); Costa Rica (2001, 2009); Ecuador (2000,2005,2006,2009); Honduras (2004, 2007); México (2008); Nicaragua (2000), Panamá (2002,2006), Paraguay (2007), Perú (2003); Uruguay (2004)
2010-2019	14	Brasil (2009) (Brasil,2013,2015, 2017); Chile (2016); Colombia (2011); Ecuador (2012), México (2014), Nicaragua (2012); Panamá (2017); Perú (2018); República Dominicana (2018); Uruguay (2014); Venezuela (2012), Argentina (2019).

FUENTE: Elaboración propia con base en legislación de los países.

[6] Sobre la discusión de la definición teórica de reforma política ver Freidenberg y Došek (2016: 31).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Ese intenso activismo no ha sido homogéneo en todos los países de la región, más bien se ha distribuido entre los países de manera dispar, diferenciando entre países con actividad baja, moderada y alta. Los sistemas con un alto nivel de activismo realizaron entre 5 y 6 reformas en el periodo analizado (Brasil 5 y Ecuador 6). Los sistemas moderados han promulgado entre 3 y 4 reformas. En esta categoría se encuentra la gran mayoría de los países latinoamericanos. Finalmente, los países con baja actividad reformista son aquellos que sólo han promulgado entre 1 y 2 reformas en esta materia, aunque alguna de ellas ha sido de gran magnitud, como es el caso de México.

TABLA 4. Países latinoamericanos según ritmo de reformas

Bajo 1-2	*Moderado 3-4*	*Alto 5-6*
República Dominicana	Argentina	Brasil
Colombia	Bolivia	Ecuador
El Salvador	Costa Rica	
Honduras	Perú	
México	Uruguay	
Nicaragua	Chile	
Venezuela	Panamá	
	Paraguay	

FUENTE: Elaboración propia con base en la legislación de los países.

V. PRINCIPALES TENDENCIAS DE REFORMA

El análisis comparado de los contenidos de las reformas permite identificar diversas tendencias de cambio en los sistemas políticos latinoamericanos en el periodo 1978-2018: *1)* garantía de acceso a los medios de comunicación; *2)* distribución igualitaria de los tiempos gratuitos en medios de comunicación; *3)* reducción en la duración de la campaña y finalmente; *4)* mayor regulación sobre las encuestas de opinión y sondeos electorales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

1. *Tendencia 1: El modelo de acceso a los medios de comunicación es gratuito y sin prohibición de compra de publicidad*

Actualmente, en 16 países de la región los partidos políticos o candidatos cuentan con acceso a los medios de comunicación, estatales o privados, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral. Las únicas excepciones son Honduras y Costa Rica, que no garantizan el acceso a medios de comunicación a sus partidos políticos. La regulación, no obstante, muestra varias diferencias y modelos de acceso a los medios de comunicación. Las regulaciones actuales establecen no sólo la garantía de acceso, sino que también plantean restricciones u obligaciones relacionadas con la compra y la transmisión de publicidad. Algunos contemplan, por ejemplo, espacios gratuitos para la difusión de mensajes y, simultáneamente, permiten la compra de espacios.

La principal tendencia regulatoria es la combinación de una franja electoral gratuita con la compra de espacios publicitarios. Este modelo lo aplican 10 países. Los primeros en implementarlo a finales de la década de 1980 fueron: El Salvador (1988), Guatemala (1985) y Chile (1989). En la década de 1990 lo incorporan Colombia (1994), Paraguay (1992), Perú (1997), República Dominicana (1997), Uruguay (1998) y Venezuela (1998) y, más tardíamente, Panamá (2006).

La tendencia minoritaria es el modelo que ofrece una franja electoral gratuita combinada con la prohibición de compra de espacios publicitarios. A este modelo pertenecen sólo Argentina, Brasil, Ecuador y México. Argentina adopta este modelo en el año 2007 con la prohibición de compra de espacios publicitarios, Brasil ya contaba con esta prohibición desde el año 1997, Ecuador incorpora la prohibición en el año 2009 y México en su reforma de 2008 también cuenta con esta restricción. Por otro lado, Bolivia (1999) y Nicaragua (2000) optaron por fijar topes máximos de tiempo de contratación de publicidad en medios de comunicación.

2. *Tendencia 2: Distribución igualitaria de los tiempos en medios de comunicación*

En esta tendencia se observa la manera de distribución de los tiempos o espacios en los medios de comunicación. En América Latina no existe una única manera de atribuir los espacios tiempo-aire, con lo cual se establecen tres tipos de criterios que son empleados por diferentes países: igualitaria, mixta o combinada y por fuerza electoral.

En cuanto al criterio que se utiliza para determinar el tiempo para distribuir los tiempos gratuitos entre los contendientes (partidos y candi-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

datos) la tendencia no es muy clara. Sin embargo, predomina ligeramente el criterio igualitario. De los países analizados, 8 optaron por esta modalidad: Bolivia (1999) Guatemala (1985), Nicaragua (2000), Panamá (2006), Paraguay (1992), Perú (1997, 2018), República Dominicana (1997) y Venezuela[7] (1998).

Por otro lado, 7 países: Argentina (2007), Brasil (1997), Chile (1999), Colombia (1994), El Salvador (1993), México (2008) y Uruguay (2014) han optado por una combinación de criterios de distribución (mixta), fijando un porcentaje que se distribuye de manera igualitaria entre los partidos y otra parte de manera proporcional a la fuerza electoral.

3. *Tendencia 3: Reducción de la duración de la campaña*

En la actualidad, todos los países contemplan algún tipo de referencia al límite de tiempo de la campaña electoral. En efecto, se delimita el inicio de ésta, los días que dura, cuándo finaliza el periodo en el que se puede hacer pública la propaganda y el modo en que deben actuar los partidos el día de las elecciones. La limitación temporal de la campaña electoral desempeña un rol estabilizador dentro de ella; por ejemplo, garantiza cierta igualdad en la competencia política o evita la saturación de los medios por mucho tiempo. Al mismo tiempo, es una variable efectiva en el control de los gastos electorales (Lauga y García, 2007).

Los países de América Latina tienden a enmarcar la campaña y la propaganda en periodos determinados (y fijos), en detrimento de las campañas abiertas y los periodos electorales determinados autonómicamente por los órganos electorales. Una tendencia general ha sido reducir la duración formal de las campañas electorales en América Latina. En 1996 Paraguay redujo su duración de campaña electoral[8] seguido por Perú en 2003 (60 días), Uruguay en 2004 (30 días), Honduras en 2004 (90 días), Ecuador en 2006 (60 días) y en 2009 (45 días), Argentina en 2009 (33 días), Bolivia en 2010 (30 días), Brasil en 2015 (60 días) y la más reciente, Panamá en 2017 (60 días).

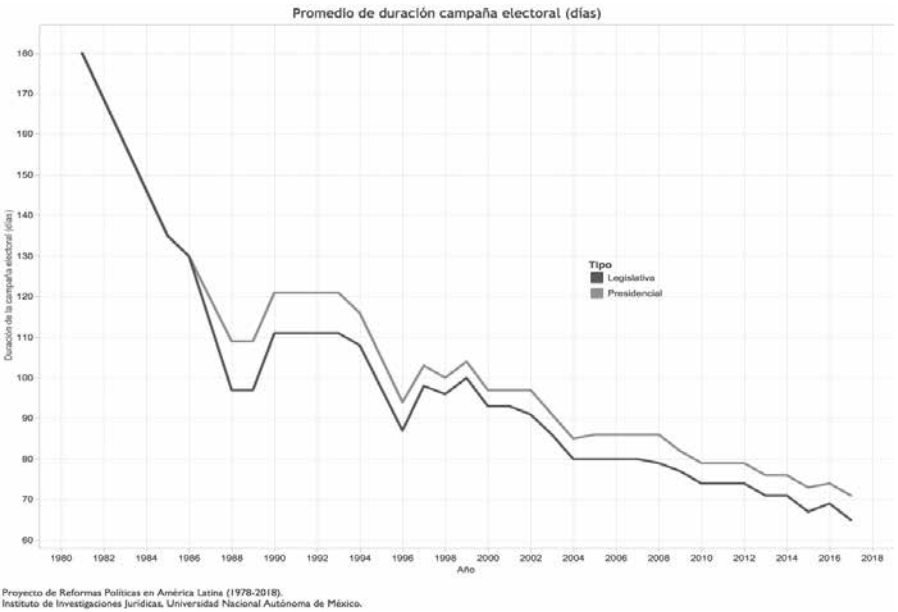
[7] La situación de Venezuela merece un comentario especial. En rigor, la ley deja a discreción de la autoridad electoral la facultad de financiar, total o parcialmente, la difusión de propaganda en prensa, radio o televisión, conforme a la normativa que adopte al respecto en cada proceso electoral.

[8] La campaña electoral se extenderá por 60 días, pero la propaganda electoral a través de los medios masivos de comunicación social se extenderá por 30 días.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

GRÁFICA 1. Evolución de la duración de campañas electorales (promedio)



FUENTE: #ObservatorioReformas (1978-2018).

4. *Tendencia 4: Mayor regulación y control sobre las encuestas y sondeos de opinión*

Como consecuencia del establecimiento de sistemas democráticos en el decenio de 1980 y el incremento y la regularidad de los procesos electorales, hubo una verdadera explosión de encuestas de opinión pública en América Latina, especialmente en épocas de elecciones, que se profundizó en la década de 1990 y "se han convertido, en los últimos años, en uno de los ítems de mayor interés periodístico durante la campaña electoral" (Gálvez Muñoz, 2011: 26). Puede decirse que no existe ningún partido político, con pretensiones fundadas de poder, que se prive de utilizar estos instrumentos, pero no se trata sólo de encuestas electorales, sino también de encuestas de opinión política sobre distintos temas en periodos no electorales (Lazarte, 2007: 836).

En cuanto a la regulación de la realización y difusión de resultados de encuestas electorales y de bocas de urna, las reformas electorales se han orientado a establecer un mayor control de éstas y a limitar cada vez más los plazos para la difusión de sus resultados. Únicamente 3 países (Uruguay, Nicaragua y República Dominicana) no cuentan con una legislación específica respecto de la difusión de resultados de encuestas electorales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

En algunos países se requieren fichas técnicas donde se incluyen datos básicos como el tipo de muestreo, el método de entrevista, los márgenes de error y los intervalos de confianza. No obstante, en ninguno de ellos se requiere legalmente que la totalidad de la metodología de las encuestas sea pública. Sólo seis países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá) requieren que las compañías consultoras divulguen la identidad de quienes contratan las encuestas durante periodos electorales.

La gran mayoría de los países han optado por imponer un periodo de veda o prohibición de difusión de este tipo de encuestas electorales o bocas de urna para evitar el efecto "vagón de cola"[9] (Goidel y Shields, 1994). Esta prohibición no siempre resulta eficaz dado que no se puede prohibir la difusión en medios de prensa extranjeros o los ciudadanos encuentran maneras de comunicar estos resultados gracias a las nuevas tecnologías.[10]

VI. Conclusiones. Nuevos desafíos: redes sociales y desinformación

Los medios de comunicación han cobrado importancia vital en la comunicación política. Las crecientes inversiones en medios durante las campañas electorales, las elaboradas estrategias de comunicación gubernamentales, los recurrentes escándalos político-mediáticos y las constantes disputas sobre la cobertura democrática son síntomas de la importancia de la prensa y los medios en las democracias actuales en la región.

El papel de los medios es cada vez más importante, en particular, de la televisión, respecto a la política en general y durante las campañas electorales en particular. No existe, en cambio, consenso sobre cuál debe ser el mejor camino para seguir a la hora de garantizar la equidad en la contienda electoral. Esto queda reflejado en la disparidad de la regulación sobre el acceso a los medios de comunicación durante campañas políticas.

Actualmente, en América Latina, en cuanto al acceso a los medios durante tiempos electorales, la mayoría de los países confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión pública, con una distribución igualitaria de los tiempos. Por otro lado, se observa

[9] El efecto de "vagón de cola" señala que, cuando se conocen los resultados de las encuestas, el público indeciso o independiente suele volcarse al carro del vencedor para formar parte de la mayoría, relegando a los demás candidatos (Goidel y Shields, 1994).

[10] En las elecciones españolas del año 2015 ciudadanos y consultoras de opinión pública difundieron resultados de las encuestas utilizando emojis en la red social Twitter. Véase <https://verne.elpais.com/verne/2015/12/16/articulo/1450291996_689009.html>.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

en la región una clara tendencia a la reducción de los tiempos electorales y a un mayor control sobre las encuestas y los sondeos electorales.

Estas reformas se han expandido y fortalecido de manera notable a lo largo de los últimos tres lustros con el objetivo de controlar, transparentar y procurar condiciones mínimas de equidad en el financiamiento de las organizaciones políticas y de las campañas electorales. Sin embargo, lo que no queda muy claro (y no ha sido abordado en esta investigación con el rigor que la complejidad que el asunto permita), es en qué medida el financiamiento público directo y el acceso gratuito a los medios de comunicación han contribuido efectivamente al logro de estos objetivos y, en consecuencia, los cambios e innovaciones que se deberían introducir. Esta línea de investigación encuentra su continuación natural en profundizar sobre el financiamiento privado, los dispositivos de control y rendición de cuentas, como la regulación de la publicidad institucional.

Sumado a esto, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación a los nuevos desafíos que presentan las nuevas tecnologías de comunicación. A pesar del rápido avance del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales, la regulación de su uso con fines de electorales es un asunto pendiente y corresponde evaluar las posibilidades de regular dicha actividad.

Cerca de 437 millones de personas tienen acceso a Internet en la América Latina (Internet World Stats, 2018) y las proyecciones de crecimiento continúan incrementándose. Sumado a esto, se observa un "proceso de cambio de la manera como los ciudadanos se informan de la política" (Latinobarómetro, 2017: 42). Existe una caída notoria en fuentes tradicionales formales e informales (como radio, televisión, diarios y amigos) y un fuerte aumento de las redes sociales como fuente de información política.

Las redes sociales han tenido un impacto positivo a la hora de convocar protestas sociales y políticas, así como para la difusión de ideas democráticas. Sin embargo, también pueden utilizarse para manipular el debate político (Zovatto 2018: 21).[11] Por esta razón, los países de la región están llamados a redoblar sus esfuerzos en materia de regulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para contrarrestar los efectos de la

[11] A la hora de manipular la conversación en redes sociales, los mecanismos detectados más frecuentes suelen ser: *1)* el uso masivo de bots o cuentas automáticas y falsas; *2)* la proliferación de "noticias basura" para confundir (*fake news*); *3)* su utilización para exacerbar la intolerancia, la exclusión y los discursos de odio; *4)* el peligro de que gobiernos extranjeros las manipulen interviniendo en procesos electorales (como ocurrió en la campaña electoral norteamericana de 2016); *5)* así como el riesgo de que gobiernos autoritarios las utilicen como herramientas de control social (Zovatto, 2018: 22).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

desinformación en el discurso político, como en las condiciones básicas de competencia, equidad y transparencia de las futuras campañas electorales.

La legislación respecto a la compra de publicidad en Internet o el uso de redes sociales y *blogs* en tiempos electorales es escasa. En este sentido, Brasil es pionero regulando la compra de publicidad en redes sociales y el uso de los *blogs* durante campaña electoral. En el año 2009, con la Ley N° 12.034 en sus artículos 37.B y 37.C, regulaba la manera en que la publicidad en Internet debía realizarse y establecía prohibiciones para colocar publicidad *on line* en sitios de personas jurídicas y en sitios oficiales. Y para las elecciones presidenciales del mes de octubre de 2018, el Tribunal Superior Electoral firmó un acuerdo con Google y Facebook para combatir la proliferación de *fake news*.

Por otro lado, para las elecciones de julio de 2018, en México, el Instituto Nacional Electoral firmó un acuerdo con Facebook, Twitter y Google para combatir el fenómeno de la desinformación. Estos acuerdos incluían la transmisión en directo de los debates presidenciales, la difusión de materiales desarrollados por Facebook y otras organizaciones para educar a la ciudadanía a la hora de detectar contenido falso o de baja calidad y contenidos que incentivaran la participación ciudadana en los comicios.

Recientemente, la Cámara Nacional Electoral de Argentina emitió la Acordada Extraordinaria número 66, que aborda la problemática del territorio virtual de la contienda electoral. El documento se limita a crear un registro de cuentas y perfiles de candidatos, agrupaciones políticas y máximas autoridades partidarias, obliga a recolectar el material audiovisual destinado a la publicidad *on line* por parte de los partidos políticos y sugiere desarrollar una campaña de formación cívica para que los ciudadanos se encuentren en condiciones de discernir respecto de la información que reciben por redes.

Este nuevo territorio virtual en donde se desarrollan las campañas electorales representa un nuevo desafío para la regulación electoral, porque excede sus fronteras tradicionales. Aun con las grandes limitaciones que este tipo de iniciativas legislativas tienen, son una clara señal de que los Estados son conscientes del problema y que la próxima ola de reformas electorales sobre campañas electorales deberá abordar estas nuevas modalidades de hacer proselitismo. La regulación electoral debe garantizar a la ciudadanía la posibilidad de acceder a información de calidad que le permita confrontar propuestas, evaluar candidaturas, juzgar la veracidad de sus propuestas y discursos o, lo que es lo mismo, debe garantizar el derecho al voto informado, que es la esencia de la libertad de elección.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VII. Referencias bibliográficas

Aceves González, Francisco, 2009, "Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: los claroscuros de su regulación", *Comunicación y Sociedad*, núm. 12, pp. 33-62.

Arias, César y Grinner, Steven, 2007, *Medios de comunicación y partidos políticos en América Latina: una aproximación más allá de la obsesión por controlar el gasto electoral*, Ciudad de México, Fundación Friedrich Ebert.

Casas-Zamora, Kevin y Falguera, Elin, 2016, *Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación*, Estocolmo, IDEA Internacional y NIMB.

Casas-Zamora, Kevin y Zovatto, Daniel, 2010, "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 225 (enero-febrero), pp. 48-67.

Casas-Zamora, Kevin y Zovatto, Daniel, 2015, *El costo de la democracia: Ensayos sobre el financiamiento político en América* Latina, Ciudad de México, IIJ-UNAM/IDEA Internacional, Organización de los Estados Americanos y Diálogo Interamericano.

Díaz Jiménez, Oniel F., 2018, *Internet, redes sociales y la posmodernización de las campañas electorales en México*, <http://democraciayelecciones.mx/internet-redes-sociales-y-la-osmodernizacion-de-las-campanas-electorales-en-mexico/>, consultado el 17 de febrero de 2020.

Dorfman González, Ricardo, 2016, "El financiamiento político en la región americana. Hacia un sistema que preserve la equidad y la transparencia electoral", *Paraná Eleitoral*, núm. 2 (4), pp. 319-344.

Estrada Ruiz, Erika y Ramírez Lemus, Edwin, 2018, "Los resultados de la fiscalización electoral más grande de la historia de México", *Nexus*, <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=9617>.

Farrell, Joseph y Rabin, Mathew, 1996, "Cheap Talk", *Journal of Economic Perspectives*, núm. 3 (10), pp. 103-118.

Ferreira Rubio, Delia, 2004, "Financiamiento público: rendición de cuentas y divulgación", en Griner, Steve y Zovatto, Daniel, eds., *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, IDEA International y Organización de los Estados Americanos, pp. 77-106.

Ferreira, Delia, 2008, "Financiamiento de los partidos políticos: Rendición de cuentas y control", en Fontaine, Arturo *et al.,* ed., *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD/CEP/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/CIEPLAN, pp. 377-391.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FERREIRA, Delia, 2013, "Sobre la equidad electoral: dos miradas", *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, Cuaderno de CAPEL núm. 57, septiembre, <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2012/0f80629c-8b6a-4793-aeb1-b36c77642f65.pdf>.

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., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 25-92.

GÁLVEZ MUÑOZ, Luis, 2011, "Las encuestas electorales y el debate sobre su influencia en las elecciones", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, octubre, pp. 25-43.

GOIDEL, Robert K. y SHIELDS, Todd G., 1994, "The Vanishing Marginals, the Bandwagon, and the Mass Media", *The Journal of Politics*, vol. 56 (3), pp. 802-810.

GRINER, Steve y ZOVATTO, Daniel, 2004, *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José y Washington, D.C., IDEA Internacional y Organización de los Estados Americanos.

GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel, coords., 2011, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina,* Ciudad de México, IDEA Internacional, Organización de Estados Americanos y Universidad Nacional Autónoma de México.

GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel, coords., 2011a, *Política, dinero y poder: un dilema para las democracias de las Américas*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, IDEA Internacional y Organización de los Estados Americanos.

LATINOBARÓMETRO, 2017, *Informe 2017*, Buenos Aires, Corporación Latinobarómetro, pp. 42-47.

LAUGA, Martín y GARCÍA, Juan, 2007, "La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones", en NOHLEN, Dieter, THOMPSON, Joseph, OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y ZOVATTO, Daniel, Comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina,* Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autómoma de México, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LAZARTE, Jorge, 2007, "Encuestas y sondeos durante el proceso electoral", NOHLEN, Dieter THOMPSON, Joseph, OROZCO HENRÍQUEZ, José de Je-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

sús y ZOVATTO, Daniel, Comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autómoma de México, Univesidad de Heidelberg, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LAZARSFELD, Paul F., BERELSON, Bernard y GAUDET, Hazel, 1948, *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*, 2a. ed., Nueva York, Columbia University Press.

LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, 2010, "Why Democracy Needs a Level Playing Field in Journal of Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 21 (1), pp. 57-68.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, 2017, "La manipulación del marco legal de las elecciones en América Latina entre 2000 y 2012: una aproximación metodológica", *Foro Internacional 229*, año LVII (3), pp. 640-685.

MIERES, Pablo, 2013, "Tendencias en la comunicación política y campañas electorales en América Latina", *Más Poder Local*, núm. 14, pp. 42-50.

MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, 2015, "Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014", *Colombia Internacional*, núm. 85, (septiembre-diciembre), pp. 53-80.

NAVAS-CARBÓ, Xiomara, 1993, "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina" en NOHLEN, Dieter. ed., *Elecciones y Sistemas de partidos en América Latina*, San José, CAPEL/IIDH.

NAVARRO FIERRO, Carlos, 2005, *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral: estudio comparado de 19 países de América Latina*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral y Organización de los Estados Americanos.

NAVARRO FIERRO, Carlos, 2007, "El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación", en NOHLEN, Dieter, THOMPSON, Joseph, OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y ZOVATTO, Daniel, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autómoma de México, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

NORRIS, Pippa, 2002, "Campaign Communications", en LE DUC, Lawrende, NIEMI, Richard y NORRIS, Pippa, eds., *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage, pp. 27-147.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

NORRIS, Pippa, 2005, *Developments in Party Communications*, Washington, D.C., National Democratic Institute for International Affairs.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, OEA, 2010, *Nuestra democracia*, Ciudad de México, PNUD y Organización de los Estados Americanos.

OHMAN, Magnus, JONES, Samuel y FALGUERA, Elin, 2015, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre el financiamiento político*, Estocolmo y Ciudad de México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, OEA, *Carta Democrática Interamericana*, 2001, <https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm>, consultado el 17 de febrero de 2020.

RIAL, Juan, 2015, "Medios y campañas electorales: retos para la equidad", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 19, pp. 328-341.

SARTORI, Giovanni, 1987, *La teoría de la democracia*, 2a. ed., Nueva Jersey, Chatham House.

ZOVATTO, Daniel, 2003, *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, Lima, IDEA Internacional.

ZOVATTO, Daniel, 2016, "El financiamiento político en América Latina", *Studia Politicæ*, núm. 40, pp. 7-52.

ZOVATTO, Daniel, 2018, "El estado de la democracia en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola", *Revista Derecho Electoral*, núm. 25, pp. 1-24.

Bases de datos

INTERNET WORLD STATS, 2018, <https://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

LATINOBARÓMETRO, 2017, Corporación Latinobarómetro, <www.latinobarometro.org/>.

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1978-2021, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Organización de los Estados Americanos, <www.reformaspolíticas.org>.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VIII. Anexos

Reformas electorales sobre acceso a los medios de comunicación en tiempos electorales

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Argentina I	2002	No	Sí	Igualitaria	60 días (legisladores) 90 días (presidente)	Publicidad de actos de campaña y actos públicos: 7 días antes de las elecciones.	48 horas antes y 3 días después
Argentina II	2007	Sí	Sí	Mixta. a) Cincuenta por ciento (50%) por igual. b) Cincuenta por ciento (50%) en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales.	60 días (legisladores) 90 días (presidente)	Publicidad d actos de campaña y actos públicos: 7 días antes de las elecciones.	8 días antes
Argentina III	2009	Sí	Sí	Mixta. a) Cincuenta por ciento (50%) por igual. b) Cincuenta por ciento (50%) en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales.	Elecciones primarias: veintiocho (28) días. Elecciones nacionales: treinta y tres (33) días.	48 horas antes de las elecciones	8 días antes

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Argentina IV	2019	Sí	Sí	Mixta. a) Cincuenta por ciento (50%) por igual. b) Cincuenta por ciento (50%) en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales.	Elecciones primarias: cincuenta (50) días antes de los comicios. Elecciones nacionales: treinta y cinco (35) días.	48 horas antes de las elecciones	8 días antes y hasta 3 horas después del cierre de los comicios
Bolivia I	1999	No, pero existen algunas limitaciones	Sí	Igualitaria	La campaña electoral más de 150 días. La propaganda electoral gratuita: 60 días.	El día de la elección y hasta veinticuatro horas después de concluida	72 horas antes de los comicios hasta las 18:00 del día de las elecciones
Bolivia II	2004	No, pero existen algunas limitaciones	Sí	Igualitaria	150 días	El día de la elección y hasta veinticuatro horas después de concluida	72 horas antes de los comicios hasta las 18:00 del día de las elecciones

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Bolivia III	2010	No	Sí	Igualitaria	Campaña electoral: noventa (90) días. Propaganda electoral: treinta (30) días.	72 horas antes de los comicios	Encuestas se podrán difundir hasta el domingo anterior al día de la votación. Datos de boca de urna o de conteos rápidos, a partir de las veinte (20) horas del día de la votación.
Bolivia III	2018	No, pero existen algunas limitaciones	Sí	Mixta. 60% igualitario entre todas las candidaturas. 40% según porcentaje de votos obtenidos en la anterior elección similar.	150 días	El día de la elección y hasta veinticuatro horas después de concluida	72 horas antes de los comicios hasta las 18:00 del día de las elecciones
Brasil I	1997	Sí (radio y televisión)	Sí	Mixta. 1/3 igualitario. 2/3 proporcional al número de representantes en la Cámara de Diputados.	120 días	Hasta las 22 horas del día anterior a las elecciones	Hasta las 22 horas del día anterior a los comicios

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Brasil II	2009	Sí, incluye prohibición de propaganda en internet.	Sí	Mixta. 1/3 igualitario. 2/3 proporcional al número de representantes en la Cámara de Diputados.	120 días	Hasta las 22 horas del día anterior a las elecciones	Hasta las 22 horas del día anterior a los comicios
Brasil III	2013	Sí, incluye prohibición de propaganda en internet.	Sí	Mixta. 1/3 igualitario. 2/3 proporcional al número de representantes en la Cámara de Diputados.	120 días	Hasta las 22 horas del día anterior a las elecciones	Prohibición de realización de encuestas sobre el proceso electoral durante la campaña electoral
Brasil IV	2015	Sí, permite la propaganda en internet a partir del 15 de agosto del año electoral.	Sí	Mixta. 90% distribuidos proporcionalmente según el número de representantes en la Cámara de Diputados. 10% distribuidos igualitariamente.	Menos de 60 días	Hasta las 22 horas del día anterior a las elecciones	Prohibición de realización de encuestas sobre el proceso electoral durante la campaña electoral

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Brasil V	2017	Sí (radio y televisión). Regula la campaña electoral en redes sociales y blogs.	Sí (públicos y privados)	Mixta. 1/3 igualitario. 2/3 proporcional al número de representantes en la Cámara de Diputados.	Menos de 60 días	Hasta las 22 horas del día anterior a las elecciones	Prohibición de realización de encuestas sobre el proceso electoral durante la campaña electoral. (Art.33 inc.5)
Chile I	1988	No	No	No corresponde	33 días	3 días antes de los comicios y 4 horas después de votación	No especifica
Chile II	1989	No	Sí	La distribución del tiempo la hará el Consejo Nacional de Radio y Televisión por acuerdo.	33 días	3 días antes de los comicios y 4 horas después de votación	No especifica
Chile III	1999	No	Sí	Mixta. Igualitario para las elecciones de presidente de la República en partes iguales. Proporcional para las elecciones de diputados y senadores, a cada partido político corresponderá un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados.	33 días	3 días antes de los comicios y 4 horas después de votación	No especifica

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Chile IV	2016	No	Sí	Mixta. Igualitario para las elecciones de presidente de la República en partes iguales. Proporcional para las elecciones de diputados y senadores, a cada partido político corresponderá un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados.	La propaganda electoral en televisión: 33 días antes de las elecciones. La difusión en radioemisoras y papel prensa: 60 días aproximadamente.	3 días antes de los comicios	15 días antes de las elecciones
Colombia I	1994	No	Sí	Mixta. 60% según representación en Cámara de Representantes. 40% igualitariamente.	Campaña electoral: 90 días antes de las elecciones (emisión de propaganda en televisión 30 días antes de comicios).	24 horas antes del día de las elecciones	Pueden difundir encuestas hasta el día antes de las elecciones
Colombia II	2011	No	Sí	Mixta. Igualitaria y en proporción al número de elegidos.	Campaña electoral: 90 días. Propaganda en medios de comunicación: 60 días.	48 horas antes de los comicios	7 días antes de los comicios
Costa Rica I	1996	No, aunque establece límites de duración	No	-	60 días	48 horas antes de los comicios	2 días antes de los comicios

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Costa Rica II	2001	No, aunque establece límites de duración.	No	-	60 días (sólo meses de noviembre y enero)	48 horas antes de los comicios	2 días antes de los comicios
Costa Rica III	2009	No, aunque establece límites de duración.	No	--	60 días aproximadamente	3 días antes de los comicios	3 días antes de los comicios
Ecuador I	1986	No, aunque estará controlada.	No	No corresponde	120 días aproximadamente	No se podrá realizar propaganda electoral el día de las elecciones	30 días antes de las elecciones
Ecuador II	2000	No, aunque estará controlada.	No	No corresponde	45 días	No se podrá realizar propaganda electoral el día de las elecciones	20 días antes de los comicios
Ecuador III	2005	No, aunque estará controlada.	No	No corresponde	Propaganda electoral: 60 días antes de los comicios y hasta 48 horas antes de las elecciones.	48 horas antes de los comicios	20 días antes de los comicios

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Ecuador IV	2006	No, aunque estará controlada.	No	No corresponde	Propaganda electoral: 60 días antes de los comicios y hasta 48 horas antes de las elecciones.	48 horas antes de los comicios	20 días antes de los comicios
Ecuador V	2009	Sí, a sujetos de derecho privado.	No	No corresponde	Propaganda electoral: 45 días	Mismo día de los comicios	10 días antes de los comicios
Ecuador VI	2012	Sí, a sujetos de derecho privado.	No (incorpora el caso revocatorio)	No corresponde	Propaganda electoral: 45 días	Mismo día de los comicios	10 días antes de los comicios
El Salvador I	1988	No	Sí	Igualitaria.	Presidente: 120 días Diputados: 60 días Municipales: 30 días.	3 días anteriores a las elecciones	No especifica
El Salvador II	1993	No	Sí	Mixta. 1/2 Igualitaria. 1/2 en proporción al número de diputados en la Asamblea Legislativa.	Presidente: 120 días. Diputados: 60 días. Municipales: 30 días. Acceso a espacios gratuitos: 5 días antes de las elecciones.	12 horas del último día hábil de propaganda	15 días antes de los comicios y hasta que se conozcan los resultados oficiales

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
El Salvador III	2013	No	Sí	Mixta. 1/2 Igualitaria. 1/2 En proporción al número de diputados en la Asamblea Legislativa.	Acceso a espacios gratuitos: 5 días antes de las elecciones	12 horas del último día hábil de propaganda	15 días antes de los comicios y hasta que se conozcan los resultados oficiales
Guatemala I	1985	No	Sí	Igualitaria	90 días	36 horas antes	36 horas antes
Guatemala II	2007	No, pero establece límites de tiempo	Sí	Igualitaria	90 días	36 horas antes	36 horas antes
Guatemala II	2016	Sí de manera directo. Sólo a través del Tribunal Electoral.	Sí	Igualitaria, aunque establece porcentajes dependiendo de cada elección	90 días	36 horas antes	15 días previos a los comicios.
Honduras I	1981	No	No	No corresponde	6 meses antes de los comicios	24 horas antes del día de las elecciones	No especifica
Honduras II	2004	No	No	No corresponde	90 días antes de los comicios generales	5 días antes del día de las elecciones	90 días antes de las elecciones
Honduras III	2007	No	No	No corresponde	90 días antes de los comicios generales	5 días antes del día de las elecciones	30 días antes de las elecciones

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
México I	1996	No	Sí	Mixta. 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.	Presidente: 90 días. Diputados: 60 días	3 días anteriores a las elecciones	3 días antes de los comicios
México II	2008	Sí	Sí	Mixta. 30% se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.	Presidente: 90 días. Diputados: 60 días.	3 días anteriores a las elecciones	3 días antes de los comicios
México III	2014	Sí	Sí	Mixta. 75% El setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el 25% treinta por ciento restantes será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.	Presidente: 90 días. Diputados: 60 días.	3 días anteriores a las elecciones	3 días antes de los comicios

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Nicaragua I	2000	No, pero con limitaciones (ningún partido o alianza podrá contratar más del 10% de tiempo o espacio permitido en las radios y en los canales de televisión).	Sí	Igualitaria. Treinta minutos diarios en cada canal de televisión estatal. Cuarenta y cinco minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales.	Presidente y diputados: 75 días.	72 horas antes de los comicios	No especifica
Nicaragua II	2012	No, pero con limitaciones	Sí	Igualitaria. Treinta minutos diarios en cada canal de televisión estatal. Cuarenta y cinco minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales.	Presidente y Diputados: 75 días.	72 horas antes de los comicios	No especifica
Panamá I	1997	No	No	No corresponde	120 días	12 horas antes de los comicios y hasta las 12 pm del día siguiente	10 días antes de los comicios

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Panamá II	2002	No	No	No corresponde	120 días	12 horas antes de los comicios y hasta las 12 pm del día siguiente	Las encuestas políticas que se hacen a la salida del recinto de votación el día de las elecciones, solamente podrán divulgarse o publicarse tres horas después de la hora oficial de cierre de la votación
Panamá III	2006	No	Sí	Igualitaria	120 días	12 horas antes de los comicios y hasta las 12 pm del día siguiente	Las encuestas políticas que se hacen a la salida del recinto de votación el día de las elecciones, solamente podrán divulgarse o publicarse tres horas después de la hora oficial de cierre de la votación

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Panamá IV	2017	No	Sí	Igualitaria. En medios de comunicación que administra en Estado. El tiempo que no sea utilizado por los partidos, podrá ser utilizado por el Tribunal Electoral (TE) para promocionar educación cívica y electoral.	60 días	12 horas antes de los comicios y hasta las 12 pm del día siguiente.	20 días antes de los comicios
Paraguay I	1990	No	No	No corresponde	180 días	48 horas antes de los comicios	15 días antes de los comicios
Paraguay II	1992	No	Sí	Igualitaria. Por igual entre los partidos.	180 días	48 horas antes de los comicios	15 días antes de los comicios
Paraguay III	1996	No	Sí	Igualitaria. Por igual entre partidos, candidatos independientes.	La campaña electoral se extenderá por 60 días. La propaganda electoral a través de los medios de comunicación masiva social se extenderá por 30 días.	48 horas antes de los comicios	Encuestas: 15 días antes. Boca de Urna: 1 hora después del cierre de las mesas electorales.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Paraguay IV	2007	No	Sí	Igualitaria. Por igual entre partidos, candidatos independientes.	La campaña electoral se extenderá por 60 días. La propaganda electoral a través de los medios de comunicación masiva social se extenderá por 30 días. Propaganda gratuita: 10 días antes de las elecciones.	48 horas antes de los comicios	Encuestas: 15 días antes. Boca de Urna: 1 hora después del cierre de las mesas electorales.
Perú I	1997	No	Sí	Igualitario y distribución por sorteo	120-150 días	24 horas antes del día de las elecciones	15 días antes de los comicios
Perú II	2003	No	Sí	Mixta. 1/2 igualitario. 1/2 proporcional a la representación parlamentaria.	60 días	24 horas antes del día de las elecciones	15 días antes de los comicios
Perú III	2018	No	Sí	Igualitaria	60 días	24 horas antes del día de las elecciones	Sólo las proyecciones basadas en el conteo preliminar del ONPE o a partir de las 22 horas.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
República Dominicana I	1997	No	Sí	Igualitario entre partidos.	90 días	24 horas antes del día de las elecciones	No especifica
República Dominicana II	2019	No, aunque el JCE supervisará que se cumpla el principio de equidad en el acceso a medios.	Sí, en medios estatales	Igualitaria	Desde el día en que se emita la proclama por parte de la Junta Central Electoral, y concluirá a las doce de la noche del jueves inmediatamente anterior al día de las elecciones.	Se inicia a partir de las doce de la noche del jueves inmediatamente anterior al día de las elecciones	Prohibida su difusión 8 días antes de la elección
Uruguay I	1998	No	Sí	Igualitaria. Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar. Sólo en medios públicos.	40 días antes de las elecciones primarias y 50 días antes de las elecciones nacionales.	48 horas antes de los comicios	No especifica

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Uruguay II	2004	No	Sí	Igualitaria. Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar. Sólo en medios públicos.	30 días antes de las elecciones primarias y elecciones nacionales	Desde el viernes anterior al día de los comicios hasta las 20:30 del día de las elecciones	No especifica
Uruguay III	2014	No	Sí	Mixta. 20% (veinte por ciento) se repartirá en partes iguales entre todos los lemas que se presentan a la elección y 80% (ochenta por ciento) se repartirá en proporción directa a los votos obtenidos por cada lema en las elecciones nacionales inmediatamente anteriores.	30 días antes de las elecciones primarias y elecciones nacionales	Desde el viernes anterior al día de los comicios hasta las 20:30 del día de las elecciones	No especifica
Venezuela I	1998	No	Sí	Igualitario entre candidatos	120 días para elecciones nacionales (presidente y diputados)	48 horas antes de los comicios	7 días antes de los comicios

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Año*	*Prohibición de compra de propaganda en medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos*	*Duración de la campaña/ franja electoral*	*Veda electoral*	*Encuestas (prohibición de difusión)*
Venezuela II	2012	No	Sí	Igualitario entre candidatos	El Consejo Nacional Electoral establecerá para cada proceso electoral el lapso de la campaña electoral.	48 horas antes de los comicios	7 días antes de los comicios

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Fecha de Actualización: 20 de enero de 2020.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

MÁS VALE ESCAÑO EN MANO: AVERSIÓN AL RIESGO, FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA Y REFORMAS ELECTORALES EN LOS ESTADOS MEXICANOS

Ernesto CALVO
Álvaro LÓPEZ LARA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Cuál fue el resultado de las reformas? La tenaza electoral que sostiene a los partidos.* III. *La lógica de la reforma electoral permanente en los estados.* IV. *Diversidad y convergencia de las reglas en los sistemas mixtos.* V. *El impacto de las reformas electorales en los estados.* VI. *Conclusiones.* VII. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN[1]

Este trabajo tiene el objetivo de analizar la conexión entre el ciclo de las reformas electorales federales y las reformas electorales en los estados de la federación mexicana durante el periodo 1990-2016. Nuestro argumento es que las reformas electorales a nivel subnacional se han dirimido en una serie de juegos anidados[2] (Tsebelis, 1990; Schedler, 2003: 833) en la arena de la

[1] 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 los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

[2] Tsebelis (1990) utiliza el término "juegos anidados" para describir procesos políticos complejos en los cuales existen decisiones políticas que en apariencia son irracionales pero que, en realidad, tienen objetivos políticos racionales en un juego secundario (o anidado). Por ejemplo, la decisión de los votantes del laborismo, que votan un candidato extremo incapaz de ganar la elección nacional, es racional cuando busca disciplinar al liderazgo partidario antes que elegir al primer ministro inglés. En este caso, el continuo proceso de reforma es racional en la medida en que busca garantizar un balance de poder legislativo que puede ser quebrado por preferencias de los votantes que no validan los acuerdos previos. Las reformas electorales en México son racionales en la medida en que buscan garantizar distribuciones de bancas que se correspondan con los acuerdos partidarios en cada estado. Sin embargo, el resultado es la necesidad de enmendar continuamente las reglas para garantizar distribu-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

competencia electoral y en la arena legislativa. Por ello, el partido gobernante y la oposición han negociado reformas sin contar con suficiente información para anticipar la gran variedad de asignaciones posibles de escaños que resultan de las reglas electorales.

Para prevenir asignaciones de escaños que rompieran los acuerdos inter-partidarios, las reglas electorales han sido continuamente enmendadas. Con este objetivo, techos, pisos y cláusulas especiales son utilizados para garantizar asignaciones de bancas que sean aceptables para todos los actores partidarios. Los procesos de reforma electoral subnacional en México, por tanto, son defensivos y están orientados a minimizar riesgos electorales, en lugar de orientarse a aumentar la ganancia de los partidos políticos más grandes.

A partir de un análisis empírico fundamentado en una extensa base de datos original elaborada en el marco de un proyecto de más largo alcance sobre las reformas en materia electoral a nivel estatal y los resultados electorales en los distritos locales,[3] este artículo demuestra que la frecuencia de las reformas electorales subnacionales es explicada por una lógica de vivir y dejar vivir (Axelrod, 1986: 78), en donde la cooperación entre adversarios políticos se plasmó en el diseño de reglas electorales imperfectas. Por un lado, recompensan desproporcionadamente a los partidos que obtienen más votos en los distritos uninominales (SMD), al mismo tiempo que limitan los efectos mayoritarios de estas reglas y premian a los partidos minoritarios en la arena plurinominal (RP) fijando un techo máximo de representación para los partidos ganadores.

Bajo el influjo del proceso de reforma electoral a nivel federal y en un contexto de mayor competitividad, los partidos han enfrentado restricciones para anticipar, según sus cálculos e información disponible, qué tipo de reglas son óptimas para maximizar la cuota de escaños en un sistema híbrido como el mexicano, el cual combina principios mayoritarios y proporcionales con un techo máximo de representación (Calvo y Abal, 2002).

---

ciones de bancas conforme las preferencias de los votantes cambian. El cambio de reglas, en apariencia irracional y continuamente enmendado, tiene sentido en la medida en que busca validar acuerdos entre élites. Es, en su sentido más puro, una reforma anidada en el que las reglas están al servicio de acuerdos extraelectorales.

[3] En el marco del proyecto "Federalismo y dinámicas subnacionales de la competencia partidaria en México 1990-2016", integramos una base de datos original que contiene datos sobre 277 elecciones de legislaturas locales y 51 191 asignaciones de bancas en distritos de mayoría y de representación proporcional. La base de datos integra también información sobre 116 reformas a las constituciones locales y leyes electorales estatales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Para algunos expertos, la lógica de las reformas electorales, particularmente a partir de la reforma de 1989-1990, mitigó los efectos duvergerianos al impedir que la oposición se coordinara para retar al partido gobernante. Si bien en el corto plazo el reparto de los escaños plurinominales benefició a los partidos de oposición, a la larga contribuyó a mantener el dominio del partido hegemónico, al desalentar la coordinación entre los partidos de oposición y los votantes (Diaz-Cayeros y Magaloni, 2001, 2004). El proceso de cambio institucional que impulsó la democratización en México consistió en dos etapas distintivas. La primera etapa, de 1989 a 1993, consistió en una serie de reformas electorales fragmentarias negociadas por una coalición bipartidista entre el PRI y el PAN. En la segunda etapa, las reformas electorales federales de 1994 y 1996, se negociaron entre los tres grandes partidos —el PAN, el PRI y el PRD— representados en el Congreso de la Unión. En esta etapa, el PRI se asumió como un posible perdedor en el futuro y aceptó la adopción de reglas más inclusivas que ofrecieron garantías mutuas a los tres partidos (Magaloni, 2001: 15).

Desde otra perspectiva (Calvo y Abal, 2002) se mostró que el sistema electoral mexicano derivado de la reforma de 1996 tiende a generar alta incertidumbre electoral, ya que produce supermayorías en los distritos uninominales, tiende a excluir candidaturas de los partidos ganadores en los distritos plurinominales y a sobrerrepresentar a los votantes de los partidos perdedores en las circunscripciones plurinominales. En suma, permite que 40 % de los candidatos (lista plurinominal) incremente sus posibilidades de ser electos al congreso conforme su partido pierde en los distritos uninominales, en tanto el 60 % restante de los candidatos uninominales se beneficia si su partido gana votos (Calvo y Abal, 2002).

Los elementos básicos del arreglo electoral derivado de la reforma constitucional de 1996 han estado vigentes a pesar de las diversas modificaciones emprendidas tanto a nivel federal como subnacional. De tal modo que los ajustes subsiguientes sólo han formulado ciertas variaciones en los efectos distributivos y en las dinámicas de contaminación entre las arenas mayoritaria y proporcional. Al parecer el sistema de vivir y dejar vivir resultante del juego iterado (Axelrod, 1986: 78-79) de la reforma electoral ha incentivado la mutua moderación de los adversarios que ante la incertidumbre se han planteado "reformar gradualmente con la intención deliberada de no causar daño ni a las mayorías, ni a las minorías", garantizando así la coexistencia del mayor número de partidos en una colección de sistemas electorales mixtos con reglas que moderan el sesgo mayoritario.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

II. ¿Cuál fue el resultado de las reformas? La tenaza electoral que sostiene a los partidos

Antes de describir los distintos procesos de reformas estatales, es ilustrativo entender cuál ha sido el punto de llegada. Es decir, cuáles han sido las consecuencias de las distintas reformas federales y estatales en la asignación de escaños. Ello también nos permitirá entender la lógica de los constantes ajustes y retoques, los cuales han forzado negociaciones importantes entre los distintos actores del sistema electoral.

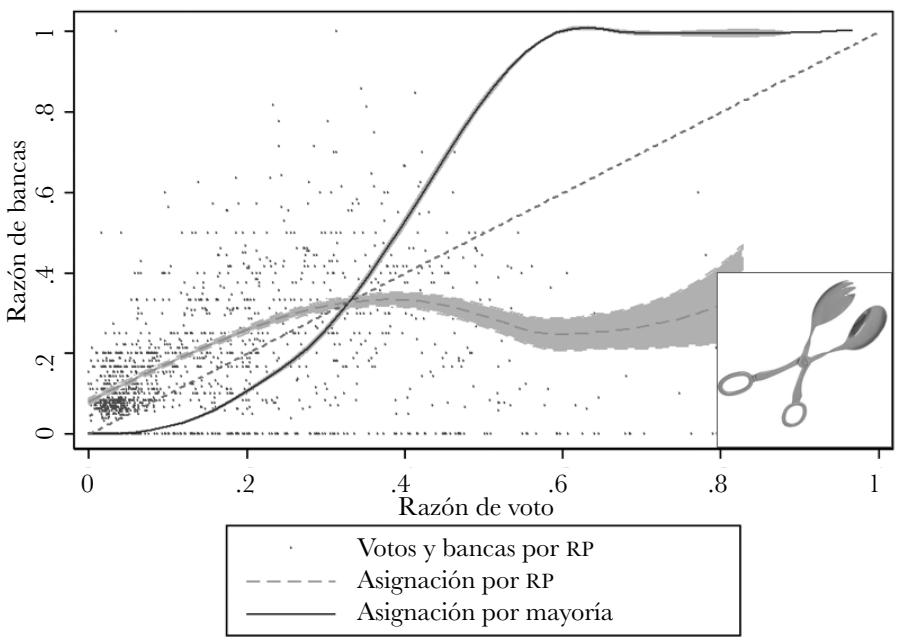
México ha implementado, tanto a nivel federal como a nivel subnacional, un sistema electoral en el cual se presentan los efectos de un sistema mayoritario que otorga un gran premio en bancas al ganador de la contienda electoral uninominal, y que es complementado con un sistema de contrapesos que asigna escaños plurinominales a los partidos políticos con menor porcentaje de votos que logren superar el umbral. El resultado de este sistema ha sido una tenaza cuyo mango inferior está sostenido en los distritos uninominales y cuyo mango superior esta sostenido por la asignación plurinominal.

La figura 1 describe la asignación de bancas (eje vertical) en función del cociente de votos (eje horizontal) para todos los estados mexicanos entre 1990 y el 2016. Utilizando las 51 191 asignaciones de votos y bancas en México observadas en las 277 elecciones celebradas en las 32 entidades federativas en el periodo señalado, y discriminando entre los distritos uninominales y plurinominales; podemos ver el gran premio en bancas que son asignadas uninominalmente, así como también el efecto compensador de los distritos plurinominales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FIGURA 1. Estimado empírico de asignación de bancas en función del cociente de votos, distritos uninominales (línea solida) y distritos plurinominales (línea segmentada larga). Perfecta proporcionalidad en línea roja a modo de referencia[4]



FUENTE: Elaboración propia.

Consideremos en primer lugar la asignación de escaños uninominales para el periodo 1990-2016, representado por la línea sólida. La asignación de votos y bancas de la manija de abajo (uninominales) se encuentra ligeramente por debajo del descripto por la clásica ley del cubo, ya que en lugar de que el sesgo mayoritario sea igual a 3, $\rho = \ln\left(\frac{S}{1-S}\right) = \left(\frac{V}{1-V}\right)^3$, el estimado de la figura 1 es un sesgo más modesto de 2.05. La línea sólida en la figura 1, sin embargo, muestra que el efecto mayoritario se acelera conforme nos aproximamos a 45 % de los votos. Por tanto, cuando un partido político obtiene 50 % de los votos gana alrededor de 80 % de las bancas uninominales.

[4] Modelo de polinomios locales, con bandas bw = .1 y grado (1). Línea punteada de referencia con β = 1. Datos incluyen 51 191 asignaciones de bancas para todos los estados, de las cuales 48 831 son de distritos uninominales y 2 360 son de plurinominales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Otro de los elementos a destacar en la figura 1 es que el punto de corte para los ganadores en los distritos uninominales es el 35.1 % de los votos. Es decir, si un partido gana más de 35 % de los votos, ya comienza a obtener un premio en bancas en los distritos uninominales. No por casualidad, el punto de corte que distingue a ganadores de perdedores es exactamente la inversa del número efectivo de partidos para todo el periodo: 2.79.[5]

1. *Resolviendo el primer problema, el sesgo mayoritario*

El hecho de que un partido que obtiene 50 % de los votos gane en promedio 80 % de las bancas uninominales no es morigerado dramáticamente por la existencia de distritos proporcionales. Pensemos, por ejemplo, un escenario en el cual un partido gana 80 % de las bancas uninominales y, con el mismo 50 % de los votos, adquiere también la mitad de las bancas de RP. Si los distritos uninominales eligen 60 % de los cargos totales, el partido que sacó 50 % de los votos controlaría 68 % de la cámara, $.6 * .8 + .4 * .5 = .68$ (68 % de las bancas). Dado que los distritos de RP en realidad dan un ligero premio de mayoría, el resultado es que el partido mayoritario, con 50 % de los votos, domina ampliamente la Legislatura.

Molinar Horcasitas (1993) mostró que la implementación de distritos uninominales en el periodo posterior a la Revolución fue un mecanismo para disminuir el faccionalismo al interior del PRI. Por tanto, la decisión política de las primeras reformas fue crear distritos plurinominales para moderar el sesgo mayoritario, en lugar de remplazar los distritos uninominales. El PRI, como aducen Diaz-Cayeros y Magaloni (2001: 277-278), buscaba no sólo aumentar la representación de la oposición en el Congreso sino, también, limitar el faccionalismo y no permitir un aumento en el número de partidos, lo que podría ocurrir con un sistema proporcional que fuera permisivo (Cox, 1997).

Sin embargo, dado que los distritos proporcionales no lograban asignar suficientes bancas a los partidos más pequeños, gran parte del trabajo de compensación comenzó a ser realizado por techos que limitaron el máximo posible a ser obtenido por los distintos partidos. Esos techos dan lugar a la tenaza superior de la figura 1, en la cual partidos que obtienen un muy

[5] En nuestros datos, $\sum v_j^2 = .351$ para el total de los partidos en todos los estados mexicanos. Esto corresponde a un número efectivo de partidos de ENCP $= \frac{1}{.351} = 2.79$. Esto también anticipa una característica importante del sistema, en donde cambios en el número efectivo de partidos modifican el punto de quiebre de la "tenaza" mostrada en la figura 1.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

bajo número de votos son, sin embargo, receptores de algunas bancas en el Congreso.

2. *Resolviendo el segundo problema, la pérdida de mayoría legislativa*

La creación de techos transfiere bancas a los partidos más chicos en tiempos de vacas gordas, pero no garantiza mayorías en tiempos de vacas flacas. Para los partidos más chicos, los techos compensatorios se convirtieron en un mecanismo de seguro, donde las bancas eran otorgadas por los votantes si al partido le iba bien o eran transferidas por los techos compensatorios, cuando al partido le iba mal. Lo mismo no ocurría con el partido ganador. El partido más grande no tenía garantizada una mayoría legislativa si bajaba su caudal de votos y tampoco percibía las bancas extras si su partido incrementaba su caudal de votos.

El sistema de compensación contramayoritaria disminuye la sensibilidad del sistema electoral, dado que un número similar de bancas son asignadas a los partidos chicos, ganen más o menos votos. Por tanto, mientras que la creación de techos se constituyó en un seguro (*insurance mechanism*) para los partidos chicos, la implementación de cláusulas de gobernabilidad garantizó a los partidos ganadores que dispondrían de las mayorías legislativas necesarias para ejercer el gobierno.

3. *Resolviendo (en cada elección) el tercer problema, inestabilidad en la asignación de bancas*

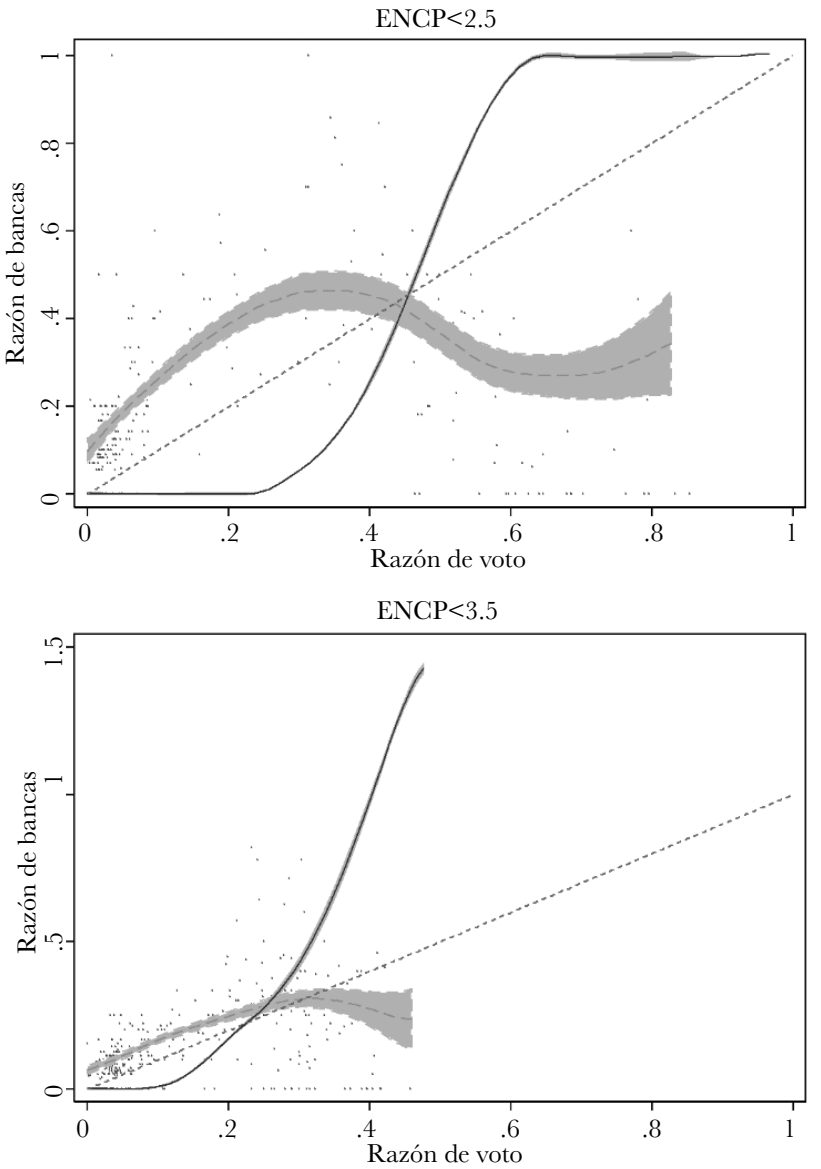
La figura 1 muestra la "tenaza" que resulta de un sistema mayoritario que es compensado transfiriendo bancas mediante un techo máximo. Esto explica la asignación contramayoritaria de bancas. Sin embargo, otra característica importante del sistema es su gran inestabilidad en la asignación de bancas. Esto es observado en la figura 1 por la gran dispersión de puntos alrededor de la línea.

Conforme aumenta y disminuye el número de partidos, los sesgos mayoritarios de los distritos uninominales aumentan, potenciando el efecto de transferencia de bancas en el distrito plurinominal, así como el efecto distorsivo de las cláusulas mayoritarias. Esto es visible en la figura 2, la cual muestra que, conforme aumenta el número de partidos, el punto que divide a ganadores y perdedores en la tenaza ocurre cada vez más cerca de la coordinada de origen.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

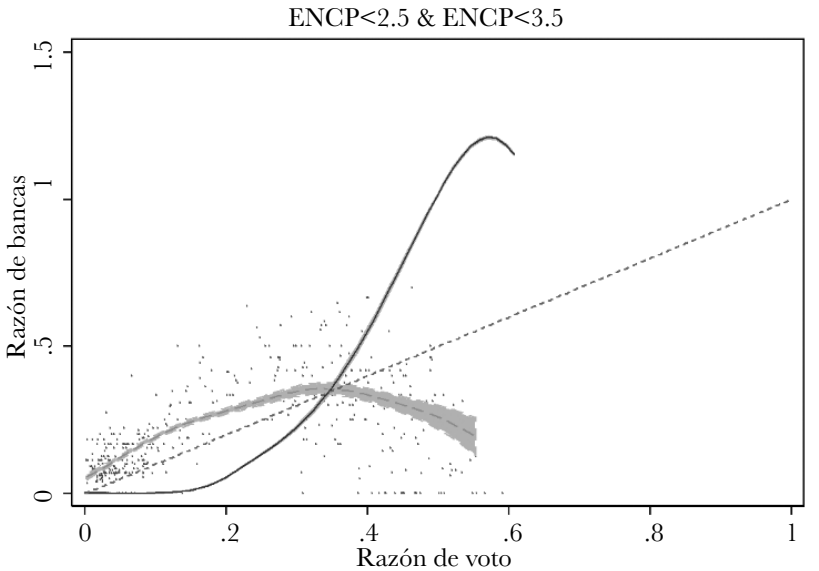
FIGURA 2. La "tenaza" por numero efectivo de partidos, 1990-2016.[6]



[6] Modelo de polinomios locales, con bandas bw = .1 y grado (1). Línea punteada de referencia con β = 1. Datos incluyen 51 191 asignaciones de bancas para todos los estados, de las cuales 48 831 son de distritos uninominales y 2 360 son de plurinominales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h



FUENTE: Elaboración propia.

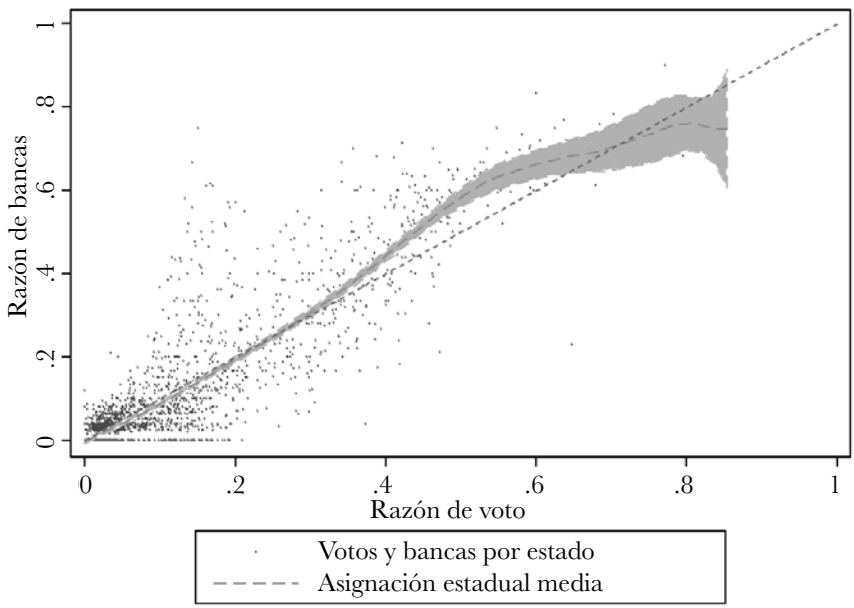
La mayor variabilidad de la asignación global de bancas explica la necesidad de estar editando constantemente las reglas electorales. Conforme aumenta o disminuye el número de partidos, los efectos distorsivos de las reglas electorales se alteran, generando demandas por parte de ganadores y perdedores, quienes no ven efectivizados los "pagos" en bancas que resultaron de los acuerdos interpartidarios que permitieron la aprobación de estas reformas. Como resultado, el "pacto electoral" está siendo continuamente renegociado.

Vista de conjunto, la asignación de bancas de los distintos estados de la federación mexicana es en promedio proporcional, como muestra la figura 3. Sin embargo, a diferencia de los sistemas proporcionales que utilizan distritos únicos y fórmulas RP, la variación que observamos alrededor de la asignación esperada de bancas es mucho más significativa.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FIGURA 3. Estimado empírico de asignación de bancas estaduales en función del cociente de votos, por estado y año, 1990-2016[7]



FUENTE: Elaboración propia.

La paradoja del sistema electoral mexicano, por tanto, es que sufre constantes modificaciones para tratar de garantizar que cada actor político pueda obtener las bancas "que le corresponden", no como resultado del voto popular, sino como resultado de los acuerdos previos que fueron necesarios para garantizar la legitimidad de la reforma. La incorporación de pisos, techos y cláusulas de gobernabilidad, sin embargo; busca garantizar resultados que a menudo no se corresponden con los votos contabilizados en las urnas. La consecuencia de estos desajustes, en cada uno de los estados, es una nueva ronda de reformas para poder generar un sistema electoral que por fin puede comportarse tal y como los acuerdos entre políticos lo requirieron.

[7] Modelo de polinomios locales, con bandas bw = .1 y grado (3). Línea punteada de referencia con $\beta = 1$. Datos incluyen 51 191 asignaciones de bancas para todos los estados, de las cuales 48 831 son de distritos uninominales y 2 360 son de plurinominales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

III. La lógica de la reforma electoral permanente en los estados

Siguiendo la lógica descrita, durante el periodo 1990-2016, en los estados de la federación mexicana se celebraron 277 elecciones para renovar las legislaturas estatales y hubo 116 reformas electorales locales que afectaron aspectos sustantivos de las reglas de representación. La ratio entre elecciones y reformas fue de 2.3, es decir, una reforma por cada dos elecciones. Mientras que a nivel federal se observa cierta estabilidad de las reglas electorales (Alcocer, 2014), en los estados las reglas se han distinguido más por su fluidez que por su rigidez. Factores como el impacto de las reformas a nivel federal, la posición competitiva de las fuerzas partidistas y el interés de los partidos gobernantes han incentivado un constante impulso reformista en las instituciones electorales.

A pesar de los constantes cambios en los sistemas electorales de los estados en las décadas recientes, los partidos no han alcanzado un equilibrio institucional que otorgue seguridades mutuas y que los lleve a aceptar que el sistema electoral deba ser ese conjunto de reglas esencialmente inalteradas cuya vigencia no está sujeta al resultado de la elección. En cierta manera, la prolongada transición democrática en México se debe a que, al ajustar las reglas de los sistemas mixtos tanto a nivel federal como en los estados, los partidos revelan su aversión al riesgo, una actitud que podría expresarse con el popular refrán que parafraseado en clave electoral rezaría "más vale escaño en mano que ciento volando" y han dejado en segundo plano el interés por edificar un sistema electoral más eficiente, representativo y que reduzca la inestabilidad en la asignación de escaños.

Como se aprecia en la figura 4, la secuencia del cambio electoral ocurrió como un efecto cascada que brotó desde el ámbito federal, pero cuya difusión en los estados fue condicionada por factores endógenos. Entre estos se encuentran los cambios en la posición competitiva de las fuerzas partidistas, sus expectativas sobre las ventajas de determinadas reglas, y en particular por las negociaciones de los partidos para modificar el sistema electoral desde las legislaturas estatales.

Durante el periodo analizado los partidos han implementado reformas a una serie de sistemas mixtos de magnitud fija en dimensiones como el tamaño de los segmentos mayoritarios y de representación proporcional, la fijación de techos y umbrales, así como la introducción de mecanismos compensatorios en las fórmulas de asignación de escaños en la arena de representación proporcional. Cabe señalar que dichos cambios a nivel subnacional se hallan restringidos por las reglas electorales federales plasmadas

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

en la Constitución general, de tal modo que en cada proceso de reforma a nivel nacional se origina una tensión entre la lógica distributiva de las reglas electorales federales y las condiciones de implementación de los sistemas mixtos en los estados.

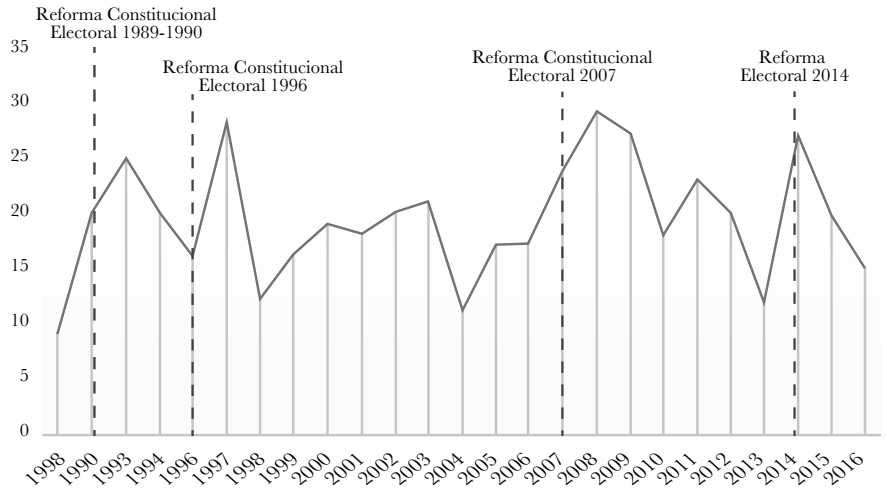
La negociación de las reglas tiene la forma de un juego anidado. En el nivel nacional el gobierno y la oposición miden su fuerza en la competencia electoral de manera que cuanto mayor sea el peso electoral de la oposición, aumentarán sus oportunidades de impulsar reformas que mejoren las condiciones de la competencia y la integridad electoral (Schedler, 2003: 834). Posteriormente el meta juego de la reforma electoral se despliega en una serie de negociaciones a nivel subnacional en las cuales se manifiesta la tensión entre los impulsos reformistas de las reformas federales que presionan hacia la homologación de las reglas y la dinámica endógena de la negociación entre los actores locales que reacciona ante el shock de la reforma federal mediante reformas que adaptan las reglas del sistema mixto electoral a sus metas e intereses.

En buena medida, el proceso de transición a la democracia en las entidades federativas ha consistido en una serie de reformas electorales negociadas primordialmente a nivel nacional, que posteriormente son adaptadas en los estados. Así, la democratización impulsada por las reformas electorales de 1989-1990, las reformas de 1993-1994 y especialmente las reformas de 1996 y 2007 desataron una cascada de cambios en las legislaciones estatales (Becerra *et al.*, 2000; Córdova, 2008) que no en todos los casos confluyó en la homologación de los diseños institucionales. Después de un periodo de estabilidad, el impulso de una reforma en el año 2012 y de manera más determinante la reforma constitucional en materia electoral de 2013 y de la nueva *Ley General Electoral* de 2014, provocaron otra oleada de reformas electorales en los estados, cuya orientación principal fue alcanzar la armonización y homologación de los sistemas electorales locales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FIGURA 4. Difusión de las reformas electorales en las entidades federativas de México 1990-2016 (número de reformas por año)



FUENTE: Elaboración propia.

Por ello, para entender las diversas trayectorias de la reforma electoral en los estados, es necesario distinguir cuatro oleadas de democratización inducida por las reformas electorales federales (figura 4). La primera concierne a los cambios impulsados por las reformas electorales federales de 1989-1990 y 1993. Este proceso de reformas negociadas que fueron ampliando la proporcionalidad del sistema mixto y facilitaron la transición desde un partido hegemónico[8] a un sistema competitivo (Magaloni, 2001),

[8] Salvo indicación en contrario, a lo largo del texto se utiliza la taxonomía propuesta por Sartori (1994), quien distingue entre el tipo de partido hegemónico y el partido dominante o predominante. De acuerdo con su definición, el partido hegemónico no permite la competencia oficial por el poder ni una competencia de facto. La existencia de otros partidos no es relevante para la competencia, pues no hay reglas que la garanticen y no se contempla la posibilidad de alternación en el poder (Sartori, 1994). El PRI mexicano se caracterizó como un partido hegemónico pragmático con amplio control de la arena electoral en la que coexistían una periferia de partidos secundarios, o satélites, con escasa fuerza electoral y representación parlamentaria (Sartori, 1994). No obstante, a partir de la elección de 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, los especialistas consideran que es más adecuado caracterizarlo como un partido predominante, ya que existía un pluralismo de partidos y ciertas garantías a la oposición, pues comenzaron a ampliarse las oportunidades para expresar un diseño abierto y efectivo, para oponerse al predominio del partido gobernante (Peschard, 2010), que abrieron la posibilidad real de una alternancia en el poder, tal como ocurrió en la elección federal del año 2000 (Crespo, 2001).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

dependió básicamente de las relaciones entre el partido en el poder que controlaba los procesos electorales y los actores de la oposición (Molinar y Weldon, 2001). En este periodo se realizaron a nivel federal, una serie de reformas fragmentarias negociadas por una coalición bipartidista entre el PRI y el PAN (Magaloni, 2001), que favorecieron parcialmente a los partidos opositores, pero también le otorgaron garantías al partido dominante de que en el futuro no se convertiría en un perdedor absoluto.

El PRI reaccionó ante los inesperados resultados de las elecciones de 1988 en las que su candidato presidencial obtuvo el triunfo en medio de acusaciones de fraude y cuestionamientos a la legitimidad, abriendo la puerta a una nueva reforma electoral. La reforma Constitucional de 1989 y el Código Electoral de 1990 consistieron en una serie de modificaciones constitucionales en las que el partido dominante privilegió la meta de garantizar mayorías, mediante un conjunto de reglas para la asignación de escaños. Mientras la oposición centró su objetivo en el diseño de reglas que garantizaran la limpieza de las elecciones y la autonomía de la autoridad electoral.

Fue una reforma que conservó las reglas de integración de la Cámara de Diputados con 300 diputados de mayoría relativa electos en distritos uninominales y 200 de representación proporcional votados en listas bloqueadas y cerradas, en cinco circunscripciones plurinominales. Para participar en la asignación de diputados plurinominales la reforma mantuvo el método de cuota Hare y restos mayores, con umbral de 1.5 % de la votación nacional y un techo de representación de 70 % por el cual se dispuso que ningún partido podría recibir más de 350 diputados por ambos principios.

En contraste, se incluyó una cláusula de gobernabilidad que otorgaba al partido que hubiera obtenido 35 % de la votación emitida y el mayor número de triunfos en distritos de mayoría, la constancia de asignación de diputados de RP en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara. Y aún más, se adicionó un premio de mayoría conocido como "escala móvil", mediante el cual se le asignarían dos diputados de RP por cada punto porcentual obtenido por encima de 35 % y hasta menos de 60 %. Bajo esas reglas, el partido que alcanzara el número mágico establecido en la cláusula podría obtener 50.2 % de representación, con 40 % de la votación hasta 261 diputados que representaban 52.2 % de la asamblea, con el 50 % de los votos podría sobrerrepresentarse hasta obtener 56.2 % de los escaños.

Pero, si el partido mayoritario obtenía entre 60 y 70 % de la votación y un número de triunfos distritales que representasen un porcentaje menor, podría participar en el reparto de plurinominales hasta alcanzar estrictamente la proporcionalidad. Lo más paradójico de este diseño electoral es que si ningún partido obtenía el 35 % de la votación o si alguno obtenía

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

entre 60 y 70 %, la asignación de diputados se ajustaba a la máxima proporcionalidad, ya que ningún partido podría obtener un número de diputados por ambos principios que rebasara su porcentaje de votación nacional.

La reforma electoral pactada en 1993 modificó las reglas de asignación de escaños y eliminó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados nacional. Además, bajó el techo de sobrerrepresentación de 70 a 63 % al establecer que ningún partido podría recibir más de 315 escaños por ambos principios. Las reglas de reparto impusieron otro techo al disponer que ningún partido con 60 % o menos de la votación nacional podría recibir por ambos principios 60 % o más de los diputados integrantes de la cámara.

El impacto de estas reformas electorales federales se reflejó a nivel subnacional en una cascada de reformas locales que no se limitaron a replicar las reglas electorales, sino que impulsaron modificaciones que en algunos casos aumentaron la proporcionalidad del sistema mixto, en otros implicaron ciertos retrocesos con relación al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. En entidades como Aguascalientes, Chihuahua, Baja California y San Luis Potosí, que experimentaron una mayor competitividad, las reformas locales ampliaron el tamaño de las asambleas, aumentaron el umbral e impusieron techos más altos que la legislación federal.

El tamaño del Congreso local de Aguascalientes pasó de 16 escaños (12 de mayoría y 4 de RP) en el año de 1992 a integrarse por 25 diputados (18 de mayoría y 7 de RP) en el año de 1995. La cámara de Baja California se integraba por 19 escaños en el año de 1990, pero la reforma electoral local de 1994 aumentó a 25 (15 de mayoría y 10 de RP) el tamaño del Congreso local. El Congreso de San Luis Potosí aumentó su tamaño de 20 escaños (11 de mayoría y 9 de RP) a 24 escaños (13 de mayoría y 11 de RP) en el año de 1995. En forma simultánea algunas reformas aumentaron el umbral de 1.5 a 2.5 en Aguascalientes, y en Baja California de 1.5 a 3 %. Mientras la legislación federal fijó el techo de sobrerrepresentación en 63 %, se observan variaciones en Aguascalientes (74 %), Baja California (64 %), Chihuahua (75 %) y San Luis Potosí (66 %) que fijaron techos más altos.

La segunda oleada de reformas, impulsada por las reformas electorales federales de 1994 y 1996, emergió de la negociación de las reglas entre los tres principales partidos —el PAN, el PRI y el Partido de la Revolución Democrática— representados en el Congreso de la Unión. En esta etapa, el PRI finalmente renunció al control del proceso electoral y aceptó la adopción de reglas más inclusivas que ofrecieron garantías mutuas a los tres partidos.

Los cambios más relevantes al sistema de representación fueron producto de la reforma electoral de 1996, que incrementó de 1.5 a 2 % el umbral de votación requerido para participar en la asignación de los 200 escaños de

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

la lista de representación proporcional y fijó dos topes de sobrerrepresentación para la integración de la Cámara de Diputados. El primero estableció un techo máximo de representación de la primera fuerza electoral al disponer un máximo de 300 diputados por ambos principios (60 % de la cámara) mientras que el segundo dispuso que ningún partido político podría contar con un número de diputados electos por ambos principios, que rebasara el 8 % de su porcentaje de votación emitida a nivel nacional.

En la negociación de la reforma, los partidos se propusieron reducir el sesgo mayoritario al eliminar la cláusula de gobernabilidad. Simultáneamente incluyeron una regla para asegurar la mayoría al fijar el 8 % como número mágico de la sobrerrepresentación. La estrategia del partido dominante durante el proceso de la reforma electoral federal de 1996 revela la lógica subyacente de aversión al riesgo que ha caracterizado a las reformas electorales mexicanas.

Al momento de emprender la reforma a la Constitución y la ley electoral, primero se vislumbró el peor escenario para el PRI; anticipando el resultado de los comicios intermedios de 1997, en los que los dirigentes del partido preveían un triunfo en al menos 165 distritos uninominales y una votación de 43 %. A partir de este resultado se diseñó una fórmula *ad hoc* que fijó en 8 puntos porcentuales el límite de sobrerrepresentación o brecha entre porcentaje de escaños y votos (Farías, 1999), con lo cual se pretendía garantizar las mayorías ante un escenario electoral adverso. La reforma incluyó una modificación al artículo 116 de la Constitución, en la que se dispusieron principios rectores y garantías para avanzar hacia la mayor homogeneidad de las normas electorales locales. Esto con la finalidad de que los partidos y los electores tuvieran mayor certidumbre sobre la base de un mínimo aceptable en la conformación de los sistemas electorales (Merino, 2003).

Sin embargo, los estados, a través de los congresos estatales, conservaron el derecho de introducir modalidades distintas en los sistemas electorales locales. Esta libertad configuracional sobre las reglas abrió el camino a una serie de reformas electorales que se realizaron a distinto ritmo y profundidad. Si bien entre 1994 y 1999, todos los estados modificaron sus leyes electorales para armonizarlas con el espíritu de las reformas federales, de ninguna manera esto implicó que se replicaran las reglas del juego electoral federal (Peschard, 2008: 147).

En los procesos de reforma subnacional se observan algunas tensiones y disparidades en dimensiones como la fijación del umbral, los techos de representación y las fórmulas de asignación de escaños. Por ejemplo, en Sonora, una de las entidades que reformaron su legislación electoral en 1996, en lugar de poner un techo a la sobrerrepresentación, se aumentó el premio de mayoría, con una especie de "escala móvil" en la que se establecía que

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

al partido que obtuviera 60% o más de la votación y un porcentaje inferior de triunfos de mayoría se le otorgarían diputaciones de RP hasta alcanzar 21 diputados por ambos principios (en una cámara de 33 diputados) que representaban 63.6% de escaños. Pero, si la votación del partido mayoritario descendía a 59% (¡tan sólo un punto porcentual!) y obtenía menos de 17 triunfos en distritos mayoritarios, su fortuna electoral sufriría un cambio drástico, pues se le otorgarían solamente 17 diputados por ambos principios, que significaban 51.5% de la representación.

En la ley electoral de Morelos, reformada en 1996, se conservó una cláusula de gobernabilidad en la que se dispuso que el partido ganador en 9 distritos uninominales (30% de escaños), sin importar su votación, tendría derecho a la asignación de hasta 18 diputados por ambos principios, lo que significaba que en una cámara de 40 miembros tendría 60% de los escaños.

En Guerrero, la reforma electoral local de 1996 se negoció bajo el supuesto de que con las nuevas reglas se pondría fin a la "cláusula de gobernabilidad". Con ese objetivo se aumentó el tamaño de la cámara de 36 (24 de mayoría/12 de RP) a 46 escaños (28 de mayoría/18 de RP), se elevó el umbral de 1.5 a 2% y se fijó el techo de sobrerrepresentación en 65% al disponer, en el artículo 29 constitucional, que ningún partido podría tener más de 30 diputados por ambos principios.

En Baja California, la legislación local fue reformada en 1997 mediante un acuerdo bipartidista, por el cual se elevó el umbral para tener derecho a diputados y regidores de representación proporcional, estableciendo como requisito una votación estatal mínima de 4% para la asignación de diputados y de 3% en la elección municipal (Espinoza, 2008:188). El acuerdo PAN-PRI, que apoyó la aprobación de la ley electoral de 1997, optó por reglas más restrictivas, ya que, además de aumentar el umbral legal, modificaron las reglas de integración del Congreso bajacaliforniano, manteniendo el tamaño de la legislatura (25 escaños). Finalmente, el componente mayoritario creció al pasar de 15 a 16 diputados de mayoría relativa, mientras el componente de proporcionalidad se redujo de 10 a 9 escaños plurinominales.

A partir del año 2000 disminuyó el ritmo de la reforma electoral a nivel federal (sólo hubo modificaciones puntuales, como la introducción de la cuota de género en las candidaturas, requisitos para constituir nuevos partidos y el voto de los mexicanos en el extranjero). Simultáneamente, se observa una intensificación de la actividad legislativa en materia electoral en las entidades federativas (Peschard, 2008), la cual respondió a factores endógenos, como las condiciones de la competencia electoral, la composición de fuerzas en las legislaturas estatales y, en general, al aprendizaje de los actores políticos relevantes sobre los efectos de diferentes instituciones electorales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Tan sólo en el periodo de enero de 2004 a mayo de 2005 se aprobaron 21 reformas electorales en 13 entidades federativas y se presentaron 98 iniciativas de reforma que se discutieron en los congresos de 15 estados (Instituto Federal Electoral, 2005). Los ejes temáticos de las reformas fueron la definición de facultades fiscalizadoras de las autoridades electorales, la regulación de los gastos de campaña, el financiamiento público, las reglas de registro de partidos locales y la realización de campañas.

La reforma constitucional federal de 2007-2008 impulsó la tercera oleada de cambios en las reglas electorales en las entidades. Los puntos nodales de la reforma se centraron en la aprobación de una nueva fórmula para el financiamiento público, la regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión —que en la práctica significó un nuevo modelo de comunicación política—, la reducción de los tiempos de campaña, la regulación de precampañas y el otorgamiento de nuevas facultades al IFE y al Tribunal Electoral para vigilar y sancionar conductas de los partidos (Córdova, 2008). Además, se reformó y adicionó el artículo 116 constitucional para mandatar a los estados a incorporar, en sus constituciones y leyes estatales, diversas disposiciones en materia electoral, entre las que cabe resaltar las siguientes: *a)* el ajuste al calendario electoral de la entidades cuyas jornadas electorales no se celebraban en forma concurrente con los comicios federales, con el fin de que las elecciones de gobernador, de los miembros de las legislaturas y de los ayuntamientos coincidieran con la fecha de la elección federal; *b)* la fijación de reglas para la duración de las campañas de gobernador y diputados locales, así como la regulación de las precampañas y *c)* el establecimiento de criterios para fijar límites a los gastos de los partidos políticos durante las precampañas y campañas electorales locales. Como se aprecia en la figura 4 (*supra*), el impacto de la reforma electoral federal de 2007-2008 se reflejó en un incremento de la actividad legislativa en materia electoral en los estados.

Para dar cumplimiento a los imperativos de las reformas federales, la mayoría de las entidades federativas reformaron su Constitución local y aprobaron nuevas reglas electorales entre 2007 y 2008. Si bien la reforma electoral federal proporcionó principios rectores para que los estados adoptaran las nuevas reglas, los actores locales encontraron mecanismos para retrasar, obstruir y adaptar las reformas.

Una de las disposiciones de la reforma constitucional de 2007 que generaron mayor incertidumbre en los actores locales fue la homologación del calendario electoral en los estados para sincronizarlo con las elecciones federales. Este tema ya había sido motivo de controversia en los congresos locales de Michoacán, Oaxaca y Chiapas, que fueron escenario de negociaciones relacionadas con la presentación de proyectos para modificar el ca-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

lendario electoral a fin de empatarlo con las elecciones federales.[9] A diferencia de estas experiencias, que fueron gestadas localmente, con la entrada en vigor del decreto de la reforma constitucional federal del 13 de noviembre de 2007 se fijó explícitamente un plazo de un año para que un conjunto de entidades ajustase sus calendarios electorales.

El estado de Guerrero fue uno de los primeros en dar cumplimiento a la adecuación de la legislación federal, mediante la aprobación de una reforma a la Constitución local y la ley electoral en diciembre del año 2007, en la cual se establecieron las fechas que se aplicarían para la elección del 5 de octubre de 2008. Para realizar la homologación de las elecciones se introdujo una disposición transitoria que amplió el periodo de los legisladores y alcaldes electos en 2008, cuyo ejercicio se prolongó por diez meses adicionales al periodo constitucional regular de tres años, con lo cual se logró empatar la fecha con la siguiente elección federal, que se celebró el primero de julio de 2012.

En los estados cuyas elecciones ya eran concurrentes con la elección federal, la adaptación de la reforma se centró en otras dimensiones del sistema electoral. En el Distrito Federal se aprobó un nuevo código electoral en 2008, que incorporó las innovaciones de la legislación federal en materia de acceso a los medios de comunicación, financiamiento de campañas, duración de las campañas y registro de agrupaciones locales. En Jalisco, el código electoral aprobado en agosto de 2008 modificó algunos principios de la elección e integración del Poder Legislativo. Estableció un número impar para el tamaño de la cámara con 20 diputados de mayoría relativa y 19 electos por representación proporcional, introdujo una disposición más clara para asignar los cargos de representación proporcional entre candidatos de lista y los candidatos perdedores en los distritos de mayoría relativa.

En algunas entidades, en donde subsistía el partido hegemónico, se pusieron en marcha procesos de reforma que obedecían a los principios rectores de la legislación federal, pero simultáneamente se incluyeron cláusulas

[9] En el estado de Michoacán, tras una serie de negociaciones, los diputados del Congreso local aprobaron —en el mes de febrero de 2007— una reforma que permitirá homologar las elecciones estatales con las federales de 2012. En Oaxaca, el gobernador Ulises Ruiz presentó en el año de 2006 un proyecto para empatar los comicios en el 2012, el cual incluía una cláusula para aplazar por un año las elecciones y ampliar el mandato de los diputados locales y de los ayuntamientos en funciones, sin embargo, la Suprema Corte invalidó las reformas y ordenó la celebración de las elecciones en las fechas previstas por la constitución estatal. En Chiapas, después de una serie de negociaciones, se aprobó en noviembre de 2007, un proyecto de decreto en el que transitoriamente se acortó la duración de los mandatos de los diputados que fueron electos en 2010 para empatar la elección con el primer domingo de julio del año 2012.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

más restrictivas en los sistemas electorales mixtos. En Coahuila, una entidad dominada por el PRI, la reforma local de 2007 disminuyó de 35 a 31 el número de diputados e incrementó el piso de 2 a 3 % de votos para mantener el registro de los partidos; aumentó el umbral de 2 a 3.5 % para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional y fijó el techo de sobrerrepresentación en 65 % de los escaños por ambos principios. Con dichas reglas se celebraron las elecciones de diputados locales de 2008 en las cuales el PRI, en alianza con un partido local, Unión Democrática de Coahuila (UDC), triunfó en los 20 distritos locales y obtuvo una clara mayoría en el Congreso del estado. Bajo estas condiciones, el partido hegemónico impulsó otra reforma electoral en el año de 2009, en la cual se redujo nuevamente el tamaño del Congreso que se integró con 16 diputados de mayoría relativa y 9 electos bajo el principio de representación proporcional, dando lugar a una asamblea más mayoritaria y desproporcional.

En el estado de Hidalgo se había realizado una modificación a la ley electoral local en mayo de 2007, unos meses antes de que entrara en vigor la reforma federal. Un aspecto central de dicha legislación consistió en el aumento del tamaño de la cámara, que pasó de 29 a 30 diputados, para integrarse con 18 diputados electos en distritos plurinominales y 12 mediante representación proporcional. En realidad, las adecuaciones ordenadas por la reforma federal se concretaron en la reforma electoral aprobada el mes de octubre de 2009. Las nuevas reglas homologaron el calendario electoral para unificar los comicios estatales de 2010 y ajustar la elección local para celebrarla el primer domingo de julio del año 2016.

En resumen, la reforma electoral federal de 2007-2008 generó cambios constitucionales y legales en todas las entidades federativas que adaptaron los principios rectores al contexto local. En las entidades con elecciones no concurrentes con la federal (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz) el mayor impacto de la reforma fue la disposición para homologar los calendarios electorales locales, pero para el conjunto de los estados la reforma significó una convergencia de criterios en cuanto al acceso de los partidos a los tiempos oficiales en los medios de comunicación, la duración de las campañas y precampañas, así como los topes de financiamiento para los partidos políticos. Finalmente, la reciente aprobación de un nuevo paquete de reformas en materia político-electoral que se negociaron en el marco del Pacto por México, dieron a luz una reforma constitucional en materia electoral en 2013 y las leyes secundarias de 2014, que desataron una cuarta oleada de reformas electorales en los estados para homologar las reglas en aspectos como el umbral electoral,

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

los topes de sobrerrepresentación, la regulación de candidaturas independientes y las coaliciones, así como las nuevas disposiciones en torno a la reelección de los legisladores.

Los cambios principales a los procedimientos electorales aprobados en la reforma constitucional federal del año 2013 y en las leyes secundarias en 2014 fueron los siguientes: *1)* Se creó el Instituto Nacional Electoral (INE), en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE), con lo cual el modelo de organización electoral pasó de ser un modelo descentralizado a un modelo más centralizado y con enfoque nacional (Astudillo, 2014). La nueva reforma suprimió la facultad de los congresos locales para nombrar a los integrantes de los órganos electorales estatales, ya que bajo el nuevo arreglo serán nombrados directamente por el INE para un periodo de siete años sin posibilidad de reelección; *2)* Se incrementó de dos a tres por ciento el umbral electoral para que un partido conserve su registro; *3)* La reforma constitucional estableció las bases para la formulación de tres nuevas leyes: de procedimientos electorales, de partidos políticos y de delitos electorales; *4)* Estableció como causal de nulidad de una elección el que un partido rebase en 5% el tope de gasto de campaña; *5)* Un cambio que causó gran expectativa fue la disposición que permite la reelección consecutiva de legisladores federales y locales. A nivel federal los diputados podrán elegirse hasta por cuatro periodos y los senadores hasta dos; *6)* Se adoptó la paridad de género para la nominación de candidatos al Congreso de la Unión (Ugalde, 2014).

Además, la reforma ordenó a los congresos estatales armonizar sus constituciones y las leyes electorales en un plazo límite antes de la celebración de los siguientes comicios estatales, medida que naturalmente desató otra cascada de reformas electorales locales.

IV. Diversidad y convergencia de las reglas en los sistemas mixtos

Para estimar el impacto de las reformas electorales federales en los sistemas electorales estatales, es necesario identificar las dimensiones fundamentales del *statu quo* y el cambio electoral a nivel subnacional. Si bien el nivel de heterogeneidad de los sistemas mixtos no es tan llamativo, las constantes reformas adaptaron algunos pequeños, pero significativos matices en variables como el tamaño de las asambleas; el grado de proporcionalidad, la fórmula electoral, y el umbral electoral.

En la tabla 1 proporcionamos una descripción de los sistemas electorales mixtos utilizados para elegir a los congresos locales que se configuraron

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

como producto de las reformas. Como se muestra en la tabla, antes de la reforma constitucional federal de 2013 y de la entrada en vigor de la ley general electoral de 2014 se observa un paisaje con ciertos matices de diversidad institucional.

Durante el periodo de 1990 a 2014 los reformadores locales respondieron a los imperativos de la legislación federal aumentando el tamaño de las legislaturas, especialmente el componente de RP, para incluir más partidos. Ajustaron el umbral electoral a las condiciones de la competencia, fijando techos para moderar los sesgos mayoritarios y adaptando las fórmulas de asignación de escaños con la finalidad de garantizar un resultado satisfactorio para todos los actores políticos.

TABLA 1. Descripción de los sistemas electorales mixtos de los congresos estatales (reglas vigentes antes de la reforma de 2014)

Entidad	*Año reforma electoral*	*Tamaño asamblea*	*Magnitud RP (%)*	*Umbral*	*Techo representación (%)*	*Fórmula de asignación*
Aguascalientes	2009	27	34	2.5	66	Asignación directa, cociente y resto mayor
Baja California	2008	25	36	4	64	Asignación directa, expectativa de integración
Baja California Sur	2010	21	24	2.5	76	Asignación directa, cociente y resto mayor
Campeche	2008	35	40	2	60	Cociente-resto mayor
Chiapas	2010	40	40	2	60	Cociente-resto mayor
Chihuahua	2009	33	33	2	66	Asignación directa-rondas de asignación
Coahuila	2009	25	36	3.5	64	Cociente-resto mayor

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Entidad	*Año reforma electoral*	*Tamaño asamblea*	*Magnitud RP (%)*	*Umbral*	*Techo representación (%)*	*Fórmula de asignación*
Colima	2011	25	36	2	60	Asignación directa, cociente y resto mayor
Distrito Federal	2010	66	40	2	60	Cociente-resto mayor
Durango	2008	30	43	2.5	60	Cociente-resto mayor
Guanajuato	2010	36	39	3	69	Asignación directa. Porcentaje aproximado a votación
Guerrero	2008	46	39	2.5	65	Porcentaje mínimo, cociente y restos mayores
Hidalgo	2009	30	40	3	60	Asignación directa, cociente y resto mayor
Jalisco	2011	39	49	3.5	59	Cociente-resto mayor
México	2011	75	40	1.5	100	Expectativas de integración
Michoacán	2010	40	40	2	60	Cociente-resto mayor
Morelos	2009	30	40	3	60	Asignación directa, cociente y resto mayor
Nayarit	2010	30	40	1.5	60	Asignación directa, cociente y resto mayor
Nuevo León	2010	42	38	1.5	62	Asignación directa, cociente resto mayor

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Entidad	*Año reforma electoral*	*Tamaño asamblea*	*Magnitud RP (%)*	*Umbral*	*Techo representación (%)*	*Fórmula de asignación*
Oaxaca	2011	42	43	1.5	100	Cociente-resto mayor
Puebla	2009	41	36	2	63	Asignación directa, cociente y resto mayor
Querétaro	2008	25	40	3	64	Asignación directa, rondas de asignación
Quintana Roo	2010	25	40	2	60	Asignación directa, rondas de asignación
San Luis Potosí	2011	27	44	3	59	Asignación directa, cociente y resto mayor
Sinaloa	2009	40	40	2.5	60	Asignación directa, cociente y resto mayor
Sonora	2011	33	36	3	66	Asignación directa, cociente resto mayor
Tabasco	2008	35	40	2	60	Asignación directa, rondas de asignación
Tamaulipas	2009	36	39	1.5	61	Asignación directa, cociente y restos mayores
Tlaxcala	2008	32	40.6	2	59	Cociente-resto mayor
Veracruz	2009	50	40	2	60	Cociente-resto mayor

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Entidad	*Año reforma electoral*	*Tamaño asamblea*	*Magnitud RP (%)*	*Umbral*	*Techo representación (%)*	*Fórmula de asignación*
Yucatán	2009	25	40	2	60	Asignación directa, cociente y resto mayor
Zacatecas	2007	30	40	2.5	60	Cociente-resto mayor

FUENTE: Elaboración propia.

A lo largo del proceso de reforma es evidente la tensión entre la lógica distributiva de las reformas federales y las reformas locales. Pero es a partir de la aprobación de la reforma de 2013-2014 que se expresa directamente la voluntad del legislador federal por homogeneizar, armonizar y centralizar la normatividad en materia electoral. De tal modo que al analizar las transformaciones de este periodo sea conveniente definir como parámetros las reglas electorales vigentes para la integración de la Cámara de Diputados nacional y el *statu quo* de las leyes locales (*cfr.* tabla 1) en el año en el cual se realizó la reforma previa a la entrada en vigor de la normatividad federal de 2014, que estableció disposiciones para homogeneizar los sistemas electorales locales. En los siguientes epígrafes mostramos los cambios en cada una de las variables clave de los sistemas electorales locales, las pautas de su diversidad institucional y el resultado de la implementación de la más reciente reforma electoral.

1. *Tamaño de la asamblea*

El crecimiento del tamaño de las asambleas presenta ciertas particularidades que obedecen a factores demográficos y políticos de cada entidad federativa. En la figura 5 se describen tres puntos de corte que reflejan el impacto de las reformas electorales sobre esta variable. El año 1990 puede ser tomado como un momento en el cual cristalizaron los efectos de las reformas político-electorales de 1986 y 1989-1990 y las sucesivas adaptaciones de las reglas electorales en los estados que condujeron a un crecimiento de las asambleas. En el siguiente punto de corte, del año 2000, se observa cómo la reforma electoral federal de 1996 y las sucesivas reformas electorales en los estados incrementaron gradualmente el número de bancas en las legislaturas, de tal modo que, en el

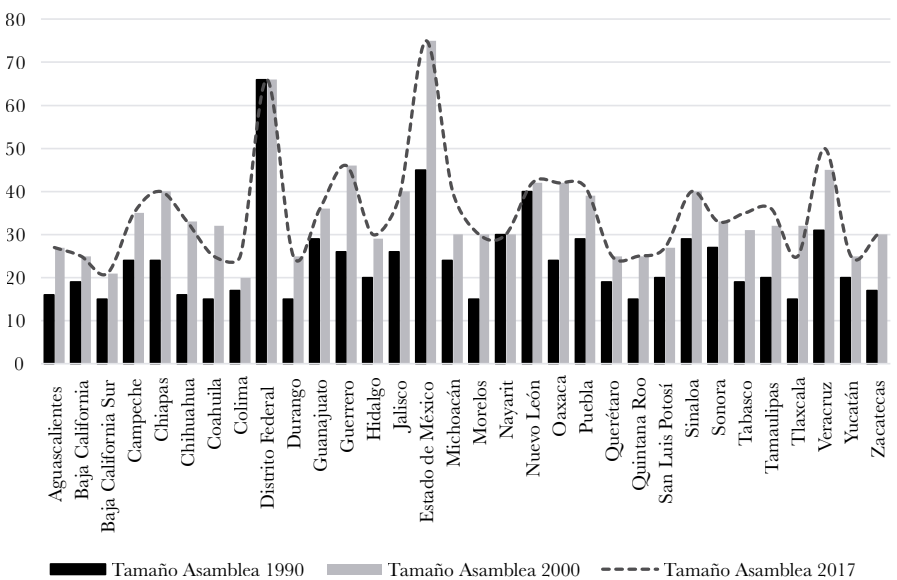
DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

lapso de 1990 a 2000, el conjunto del sistema representativo de las legislaturas locales pasó de 767 escaños (537 de mayoría, 230 de RP) a 1 125 escaños (686 de mayoría, 439 de RP).

El crecimiento fue significativo en todos los congresos locales, pero fue particularmente notable en legislaturas como la de Chiapas, que casi duplicaron su tamaño al pasar de 24 a 40 escaños, la de Chihuahua de 16 a 33 escaños, Durango de 15 a 25, Guerrero de 26 a 46, y Jalisco de 26 a 40 escaños. El cambio más espectacular se aprecia en legislaturas como la del Estado de México, que en 1978 contaba con 34 bancas; las subsiguientes reformas electorales locales diseñaron una cámara de 45 escaños en 1988, de 57 en 1990, 66 en 1993, hasta que la reforma electoral local de 1996 aumentó el tamaño de la legislatura a 75 escaños. En el año de 2016, el sistema representativo había crecido de manera significativa, ya que la media del tamaño de las asambleas era de 35 escaños, mientras el Congreso con el mínimo de escaños era Baja California Sur, con 21, y el Congreso con el mayor número de escaños el del Estado de México con 75.

FIGURA 5. Tamaño de las legislaturas estatales en México
(número de escaños)



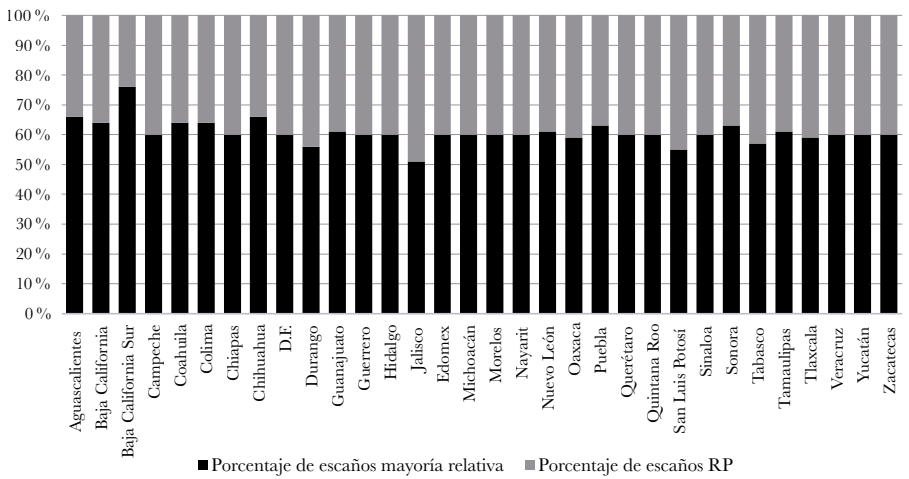
FUENTE: Elaboración propia.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

El cúmulo de reformas configuró un conjunto de sistemas electorales mixtos segmentados en donde prácticamente no existen dinámicas de contaminación entre arenas. Si bien la mayor parte de las entidades reprodujeron el formato vigente en la Cámara de Diputados federal que se integra por 60 % de diputados de mayoría relativa y 40 % de diputados de representación proporcional, hay casos como el de Jalisco que se aproximan al ideal de un sistema mixto proporcional y otras entidades que tienden al predominio del componente mayoritario como en el caso de Baja California Sur.

FIGURA 6. Magnitud de las arenas mayoritaria y proporcional en los sistemas electorales mixtos de las legislaturas estatales de México



FUENTE: Elaboración propia.

2. *Variaciones en la fórmula electoral*

En general, las fórmulas de asignación de escaños en la arena de representación proporcional pueden clasificarse como una variedad de fórmulas RM-Hare, que utilizan cociente natural y resto mayor para la distribución de escaños entre los partidos que obtienen el piso mínimo de votación exigido por la legislación (Emmerich y Canela, 2012). Pero una mirada más atenta revela que las sucesivas reformas locales abrieron una gama de fórmulas de asignación moldeadas por el interés de asegurar un resultado que corresponda a las expectativas de los reformadores.

Antes de que se implementara la reforma federal de 2014, existían cuatro tipos básicos de asignación y distintas combinaciones (Gilas y Medina,

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

2012). En primer lugar, estaban los sistemas de cocientes Hare y restos mayores, que en lo general replicaban el modelo federal. Su característica distintiva es que la asignación se realiza entre los partidos que rebasen el umbral mediante un cociente de distribución y en una segunda ronda a través de los restos mayores; entre las entidades que aplicaban esta modalidad de asignación se hallaban Durango, Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

En un conjunto de entidades se ha utilizado el método de asignación directa o de porcentaje mínimo, mediante el cual se asigna un escaño a cada partido que rebase el umbral y los escaños restantes se distribuyen mediante una fórmula de cuota y restos mayores. Este sistema otorga un premio a todos los competidores que saltan la barrera legal sin realizar ninguna operación inicial (Gilas y Medina, 2012). El método de asignación directa se incorporó en la normativa electoral de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Coahuila, Quintana Roo, Tamaulipas, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas.

El método de expectativas de integración de la legislatura se basa en un procedimiento que sigue dos pasos (Gilas y Medina, 2012), primero se hace una asignación hipotética para verificar que los escaños corresponden al nivel de votación obtenido por cada partido y se verifica el tope de representación. En un segundo paso se ajustan los escaños para evitar el rebase del techo y se procede a una distribución real. Este método se ha aplicado en las legislaturas de Baja California y en el Estado de México.

En los congresos de Nuevo León y Aguascalientes se ha utilizado el método de asignación a segundos lugares o mejores perdedores en la arena mayoritaria. La particularidad de este método consiste en que la lista de representación proporcional se integra con los candidatos que no obtuvieron triunfos en los distritos uninominales, pero que obtuvieron la votación más alta en la competencia distrital.

La reforma electoral federal de 2014 modificó este paisaje de diversidad institucional e impulsó la convergencia, ya que la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Legipe) y la nueva *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP), homologaron el procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional en los congresos locales, al establecer que la primera ronda de asignación debería llevarse a cabo mediante asignación directa, otorgando un escaño a cada partido que obtuviera el umbral de 3 % de los votos (Gilas *et al.*, 2016). A raíz de una acción de inconstitucionalidad promovida por diversos actores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional ese procedimiento, al reconocer la libertad

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

configuracional de las legislaturas locales para establecer procedimientos particulares de asignación de escaños de RP. A pesar de ello, 27 estados ya habían ajustado su normatividad para incluir el procedimiento de asignación directa en sus constituciones y leyes electorales, con lo cual se dio una mayor convergencia en el diseño de los sistemas electorales locales.

3. *Umbral electoral*

Otra dimensión en la cual incidieron las reformas electorales es el umbral de representación o de inclusión, entendido como el porcentaje mínimo con el cual un partido puede obtener un escaño. La fijación de umbrales ha sido hasta cierto punto acotada por la legislación federal, pues no se halla una justificación expresa en las leyes estatales sobre los criterios de imposición de umbrales.

A partir de la reforma de 1996, la legislación federal estableció un umbral de 2% como votación mínima para tener derecho a participar en la distribución de escaños de representación proporcional. Si bien las legislaciones estatales siguieron ese parámetro, en cuatro entidades (Estado de México, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas) el umbral era de 1.5 por ciento de la votación, mientras que catorce entidades se ajustaron a la normatividad federal, otras cinco entidades impusieron umbrales de 2.5 y un conjunto de estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Durango y Jalisco fijaron umbrales de 3 a 3.5; mientras Baja California impuso un piso de 4%. Como se muestra en la figura 7 la reforma electoral federal de 2014 dispuso un umbral de 3%, y las subsiguientes reformas locales, con excepción de Chihuahua, ajustaron el umbral, en algunos casos elevándolo o reduciéndolo, como en los casos de Jalisco y Baja California.

En varios estados el hecho de que un partido rebasara el umbral no garantizaba el acceso a una banca de RP. Había 19 estados con fórmula de asignación directa o votación mínima en la que se aseguraba que en la primera ronda de distribución los partidos que rebasaran la votación mínima obtendrían un escaño (Gil, 2011: 32). Pero en los estados en los que se aplicaba la fórmula de cociente y resto mayor o expectativas de integración, el umbral efectivo podía ser más alto en función de los resultados electorales y del número de partidos en competencia (Gil, 2011). En estos casos, la asignación resultaba incierta para los candidatos que formaban parte de la lista plurinominal.

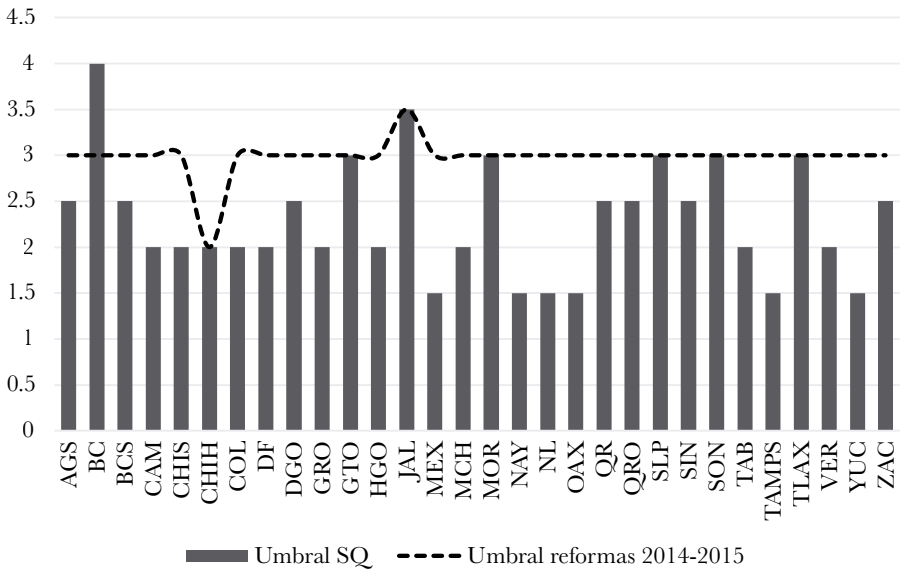
Quizá esa sea la razón principal por la cual la ley electoral nacional de 2014 propusiera homologar el procedimiento de asignación de diputaciones

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

de representación proporcional en los congresos locales, incentivando reformas locales que adoptaran la fórmula de asignación directa con porcentaje mínimo y que garantizaran la asignación de al menos un escaño a cada partido que obtuviera la votación mínima de 3 %.

FIGURA 7. Cambios en el umbral electoral legal en las reformas electorales de los estados 1997-2015



FUENTE: Elaboración propia.

4. *Techo de representación*

Las reformas electorales federales y sus derivaciones locales fueron modificando la fórmula de reparto de escaños de representación proporcional de tal manera que el partido mayoritario asegurara las mayorías. Incluso con cláusulas de gobernabilidad aumentando sus chances de sobrerrepresentarse. Si bien, en las diversas reformas también se establecieron límites máximos a la representación del partido mayoritario; dichos límites oscilaron en las diversas oleadas de reforma en 70 % de las bancas por ambos principios, para pasar a 63 y estabilizarse en 60 puntos porcentuales como techo.

La idea básica al establecer techos de representación es evitar que un mismo partido pueda detentar la mayoría calificada de dos terceras de la Cámara (66 % de las bancas) que serían suficientes para modificar la cons-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

titución sin el concurso de otras fuerzas políticas. Más allá de sus efectos legislativos, los techos se han convertido en un mecanismo de transferencia de votos desde el partido más grande hacia las minorías.

En los sistemas electorales de los estados la lógica de negociación condujo a la imposición de techos que normalmente tomaron como referente para el límite máximo de diputados que un partido podría obtener, la magnitud del componente mayoritario del sistema electoral. Aun así, encontramos una variación significativa que va desde los estados con techos inferiores al 60 %, como San Luis Potosí (56 %), Durango (56 %), Jalisco (59 %) y Tlaxcala (59 %), pasando por aquellos que se ajustan al 60 % del parámetro de la legislación federal y aquellas entidades con techos más altos como Guanajuato (69 %), Guerrero (65 %) o Baja California Sur (76 %) en donde es factible esperar una mayor desproporción entre votos y escaños.

No deja de ser sorprendente el hecho de que algunas leyes electorales locales mantuvieran cláusulas de gobernabilidad mientras que la legislación federal las había eliminado. Por ejemplo, en el código electoral del Distrito Federal, vigente en 2012, se establecían dos límites de sobrerrepresentación. Por un lado, ningún partido podría tener más de 40 diputados por ambos principios (60 %) de la Asamblea y, por otro, se establecía que ningún partido podría exceder su representación en tres puntos porcentuales respecto de su votación efectiva. Sin embargo, el código electoral daba garantías al partido mayoritario, al establecer que el partido que obtuviera por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30 % de la votación le sería asignado el número de diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta en la asamblea.

Otros casos de sobrevivencia de cláusulas de gobernabilidad se hallaban en la ley electoral de Zacatecas, que señalaba que al partido que hubiera obtenido la mayoría de la votación estatal efectiva, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría, se le asignarían el número de escaños de representación proporcional necesarios para equiparar su representación al porcentaje de votos y adicionando hasta ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación, sin rebasar el tope de 18 diputados por ambos principios (60 %). En Jalisco, al partido que obtuviera el mayor número de triunfos en distritos uninominales automáticamente se le asignarían diputados de representación proporcional hasta obtener una sobrerrepresentación de 5 puntos porcentuales.

Al igual que en otras dimensiones de los sistemas electorales locales, la ley general en materia electoral promulgada en 2014, incluyó normas que impulsaron la armonización de las legislaciones locales. En materia de sobrerrepresentación la ley estableció que ningún partido podría contar con

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

60 % de los escaños por ambos principios, pero además claramente señaló que, en los congresos estatales, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta disposición no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

V. El impacto de las reformas electorales en los estados

Si las leyes electorales son primordialmente instituciones redistributivas (Benoit, 2004) cuyos efectos mecánicos asignan beneficios a ciertos partidos a expensas de otros, entonces es perfectamente comprensible que al emprender reformas los partidos prefieran adoptar las reglas que según sus cálculos e información disponible les ofrecen garantías de sobrevivencia, dado un nivel de votación esperado en las siguientes elecciones (Colomer, 2004).

La historia de las reformas subnacionales revela que, ante escenarios de mayor incertidumbre y aumento de la competitividad electoral, los partidos optaron por ajustar las reglas gradualmente para asegurar las mayorías y permitir la representación de los partidos minoritarios. Estas decisiones se reflejaron en una mayor fragmentación y en la reducción de la desproporcionalidad de la representación en los congresos locales. En esta última sección mostraremos algunas estimaciones empíricas del impacto de las reglas electorales sobre la competitividad, la fragmentación del sistema de partidos y la proporcionalidad de los resultados electorales.

1. *Competitividad electoral*

Durante el periodo 1990-2016 se asiste a un aumento significativo de la competitividad en las elecciones legislativas locales; a nivel distrital se expresa la erosión del sistema de partido hegemónico y la emergencia de otras opciones partidistas. Para el año de 1990, nuestra base registra 537 elecciones distritales en las que la media del margen de triunfo entre el primero y el segundo lugar fue de 49 puntos porcentuales. En el año 2000, la situación había cambiado de tal manera que la media de margen de triunfo era de 13 puntos, mientras que en 2016 el valor de la media se ubicó en 10 puntos porcentuales.

Si visualizamos estas tendencias a nivel de las entidades federativas, es evidente que en las elecciones celebradas en los primeros años de la déca-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

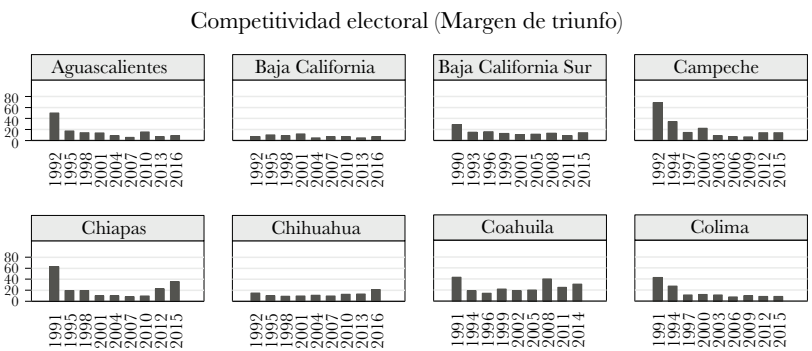
Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

da de los noventa era más fácil para el partido mayoritario obtener triunfos distritales por amplio margen. En entidades gobernadas por el PRI, como Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Morelos, México, Nayarit, Puebla, Tamaulipas y Veracruz, había una baja competitividad con parámetros que van de 50 a 70 puntos porcentuales, pero a partir de 1997 y, particularmente, del año 2000, se observa una caída generalizada en el margen de triunfo en la disputa en los distritos uninominales de los legislativos locales (figura 8).

El aumento de la competitividad vino aparejado con la pluralización en las legislaturas estatales. Si bien la democratización en los estados consistió en el paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partido dominante, es un hecho que el PRI fue perdiendo terreno en la distribución de escaños legislativos y que el sistema representativo de los estados se abrió hacia otras presencias políticas.

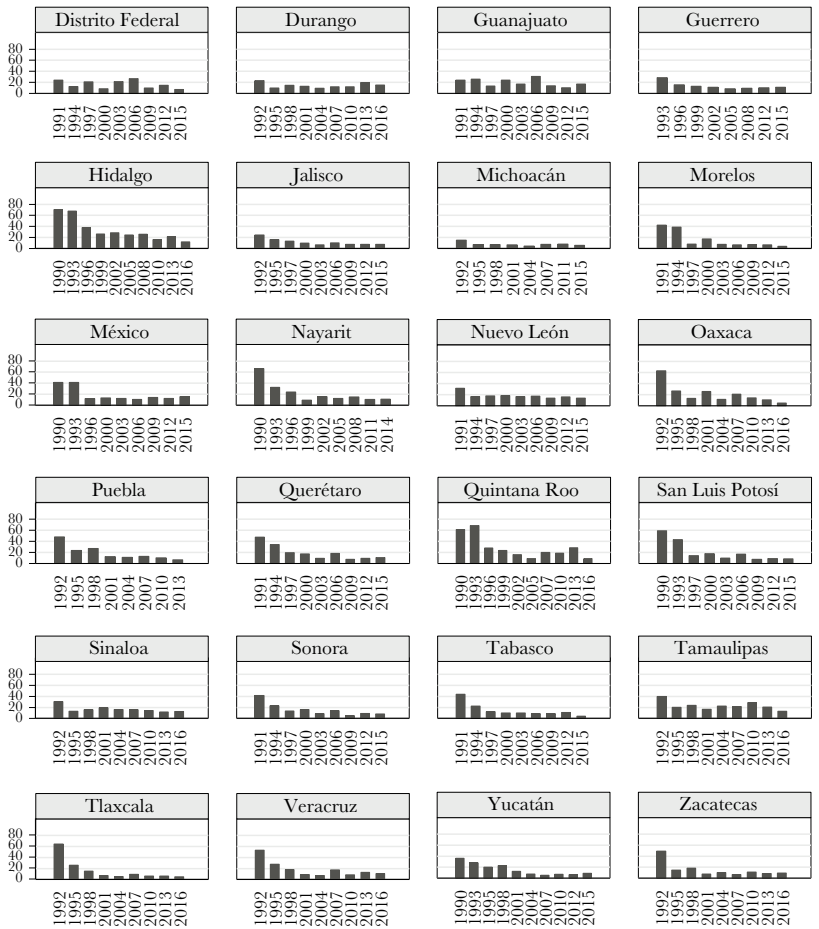
En la figura 9 se describe esta transición: en 1999 el PRI detentaba 49.6 de las bancas en el conjunto de las legislaturas estatales, el PAN 25.1 y el PRD el 20 % lo cual se aproximaba a un formato de representación tripartidista; la situación había variado en 2012 pues es ostensible el crecimiento de los partidos minoritarios emergentes, pero en los años 2016 y 2017 es claro que el dominio del PRI se había erosionado; que el PAN seguía manteniendo su lugar de segunda fuerza, pero también que el PRD experimentaba un descenso importante en su nivel de representación legislativa. Quizá el dato más relevante es la fragmentación de la representación en una colección de pequeños partidos emergentes que habían accedido primordialmente por la vía del reparto proporcional.

FIGURA 8. Competitividad electoral en los distritos locales en elecciones legislativas (1990-2016) (Media margen de triunfo en distritos uninominales)



DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

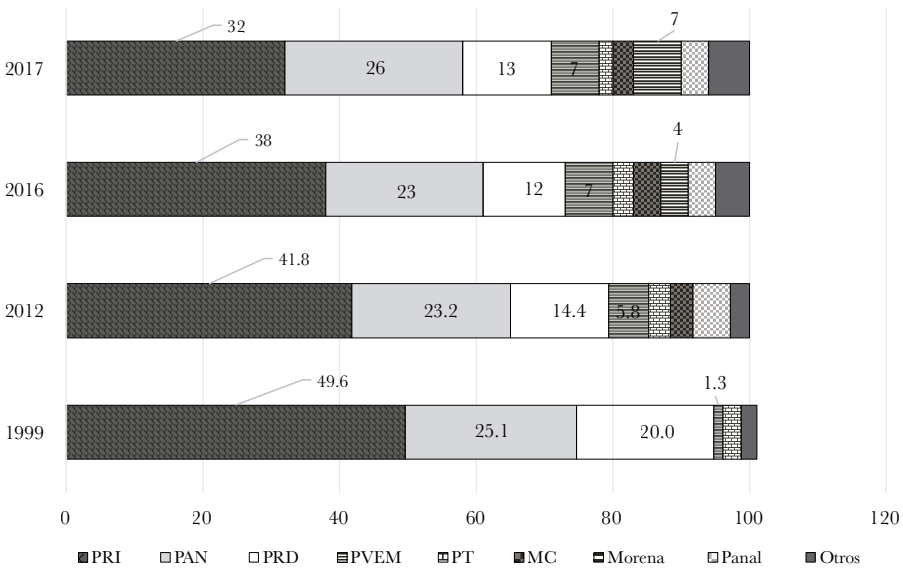


FUENTE: Elaboración propia.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FIGURA 9. Distribución de escaños en los congresos estatales de México (porcentaje de escaños)



FUENTE: Elaboración propia.

2. *Fragmentación electoral*

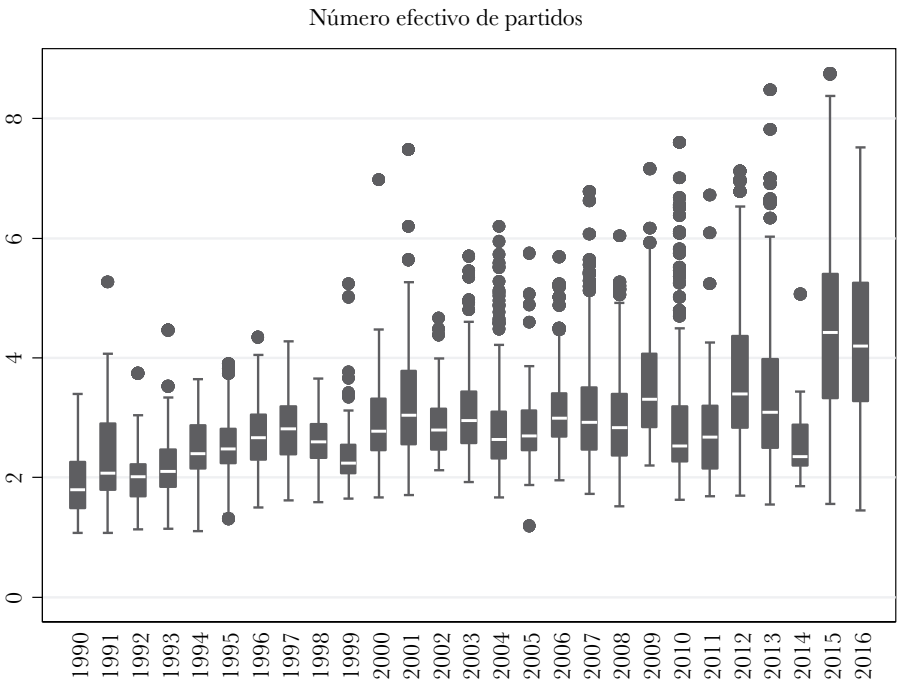
Otra manera de tasar el impacto de las reformas electorales locales es a través de la medición de la fragmentación electoral y parlamentaria. El paso de un sistema de partido hegemónico a sistemas bipartidistas y hacia sistemas multipartidistas en los estados puede ser visto como una de las consecuencias políticas de las reformas, particularmente en lo que se refiere al aumento del componente de representación proporcional y la fijación de techos de representación.

En la figura 10 es evidente que la historia de las reformas se teje con la fragmentación del sistema de partidos. En el año de 1990 el número efectivo de partidos electorales tenía un valor medio de 1.5 partidos y una baja dispersión en los valores máximos y mínimos. El número efectivo de partidos aumentó significativamente en el año 2000, pues la mediana aumentó a 3 partidos con un valor mínimo de 1.5 y un máximo de 3.2 partidos. A partir de las elecciones de 2012 y de manera más notoria en 2015 y 2016 la fragmentación del sistema de partidos alcanzó valores de $3.5 \geq 4$, con una mayor dispersión entre los valores mínimos y máximos.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FIGURA 10. Número efectivo de partidos electorales en las elecciones legislativas estatales 1990-2016



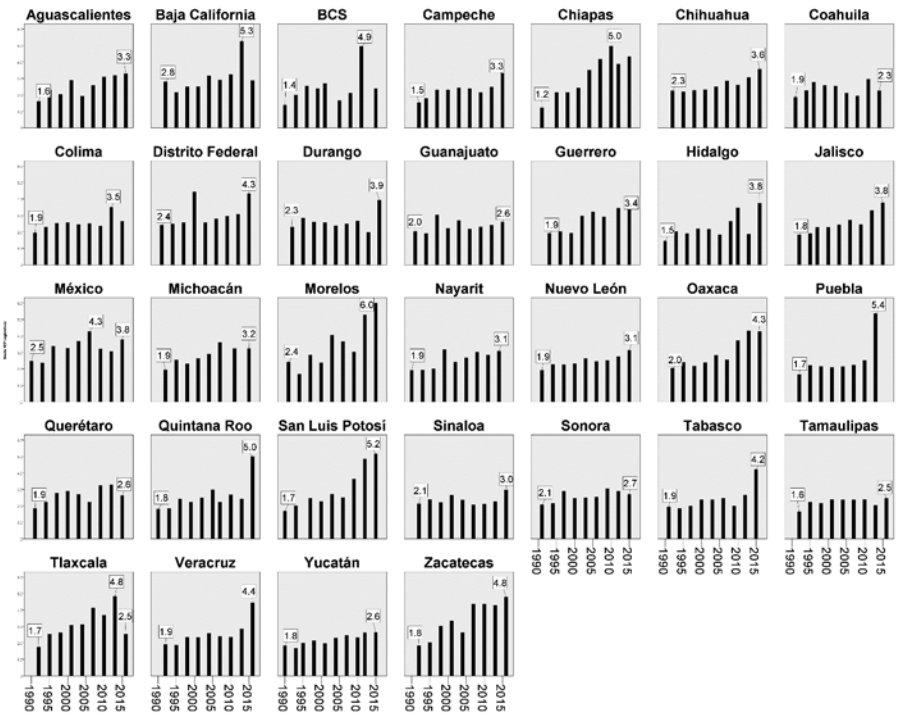
FUENTE: Elaboración propia.

En cuanto a la fragmentación parlamentaria observamos un crecimiento constante en el número efectivo de partidos legislativos en todos los congresos estatales (figura 11). Llaman la atención los casos de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas; en donde el crecimiento de la fragmentación legislativa se ubicaba en el periodo de 2015-2016 en cinco partidos efectivos. Otras legislaturas como Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Querétaro y Tamaulipas, muestran grados más moderados de fragmentación.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

FIGURA 11. Número efectivo de partidos legislativos en los congresos locales de México (1990-2016)



FUENTE: Elaboración propia.

3. *Desproporcionalidad*

Finalmente, pasemos revista al grado de desproporcionalidad en los congresos estatales. La desproporcionalidad, como lo señaló Lijphart (1995: 23) significa la desviación existente entre el porcentaje de escaños y el de votos de los partidos. Aunque parece ser un concepto sencillo existen diferentes maneras de medirlo. A fin de medir la desproporción votos/escaños en los congresos estatales calculamos el índice Gallagher de mínimos cuadrados[10] para todos los estados y generamos el siguiente diagrama de cajas

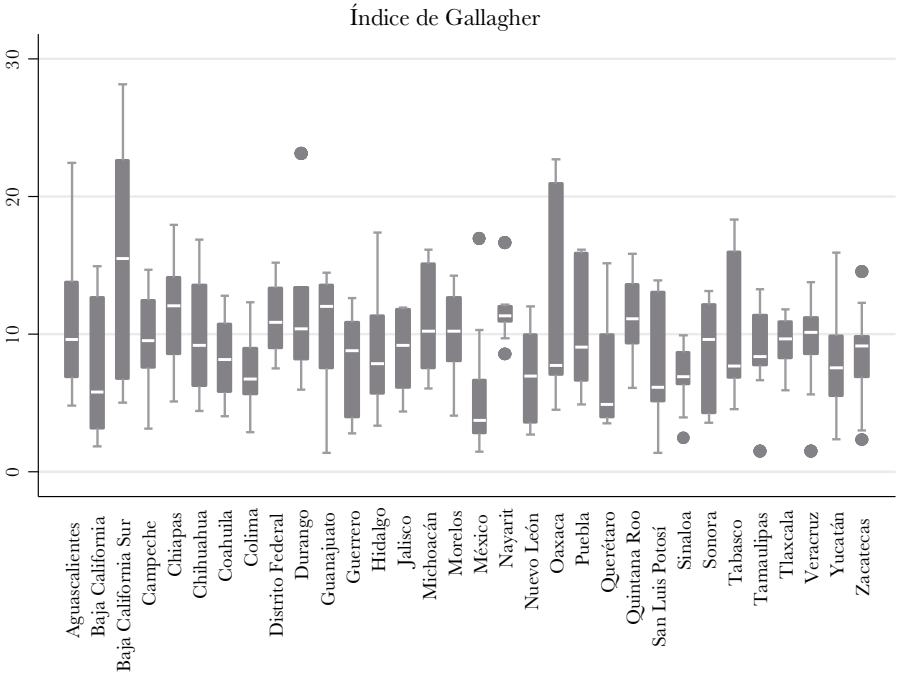
[10] El índice de desproporcionalidad de mínimos cuadrados (MC) propuesto por Michael Gallagher se calculó con la fórmula $MC = \sqrt{((\sum(s_i - v_i)^2)/2)}$ en donde S_i se refiere al porcentaje de asientos y V_i al porcentaje de votos de cada partido, cuyas diferencias se elevan al cuadrado.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

que muestra la distribución del índice en el periodo 1990-2016 para todos los estados (figura 12).

FIGURA 12. Índice de desproporcionalidad Gallagher en los congresos estatales de México (1990-2016)



FUENTE: Elaboración propia.

Cabe señalar que el valor de la mediana para todos los estados es de 9.1 de desproporción con un valor mínimo de 1.3 y un máximo de 28 puntos. Los congresos estatales con una mediana más alta de desproporcionalidad son Baja California Sur, Chiapas, Durango, Distrito Federal, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala. Es de llamar la atención que el índice de desproporcionalidad muestra mayor dispersión en las asambleas más pequeñas, con menos de 30 escaños, como son los casos de Aguascalientes (con un valor mínimo de 4.7 y un valor máximo de 22.4), Baja California Sur (valor mínimo de 5 y un máximo de 28.1), Hidalgo (con un valor mínimo de 3.3 y un máximo de 17.3), Querétaro (mínimo 3.5 y máximo 15.2) y Quintana Roo (mínimo 6 y máximo 15.8).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VI. Conclusiones

La principal contribución de este trabajo consiste en mostrar la conexión entre las reformas electorales federales y las oleadas de reforma electoral en los sistemas electorales mixtos subnacionales de México. Hemos mostrado que la necesidad de realizar ajustes constantes a las reglas electorales subnacionales tiene su origen tanto en los efectos que tienen las reformas electorales federales sobre la competencia local, así como en la aversión al riesgo de los partidos, que han adaptado las reformas federales a las condiciones de la competencia electoral en los distritos locales sin contar con suficiente información para anticipar qué tipo de reglas son óptimas para maximizar la cuota de escaños en un sistema electoral híbrido en el cual se combinan principios mayoritarios y proporcionales con techos de representación.

Si bien en el federalismo electoral mexicano los estados gozan de libertad configuracional para diseñar las reglas electorales, en términos generales, la lógica de la reforma electoral a nivel subnacional se explica por la necesidad de adaptar las reglas electorales federales que actúan como parámetros de lo posible; como el *statu quo* que moldea la imaginación de los reformadores locales. En ese sentido, la diversidad de trayectorias de la reforma electoral en los estados se expresa en lo fundamental como una serie de oleadas de democratización inducidas por el shock de la reforma federal.

Las reformas electorales federales de 1989-1990, de 1993-1994, así como las reformas electorales de 1996 y 2007, provocaron oleadas de reforma electoral en los estados que indujeron cierta diversidad en los sistemas mixtos de los estados. No obstante, la más reciente reforma constitucional en materia electoral y la nueva ley general electoral de 2014, incentivaron otra oleada de reformas en donde se indujo una mayor armonización y homologación de los sistemas electorales locales.

La prolongada transición democrática en México se explica en gran medida por la aversión al riesgo de los actores políticos que, al ajustar las reglas de los sistemas mixtos tanto a nivel federal como en los estados, siguen la máxima de más vale escaño en mano que ciento volando. Han apostado por reformas frecuentes, graduales y parciales que han dejado en segundo plano el interés por edificar un sistema electoral más eficiente, representativo y que reduzca la inestabilidad en la asignación de escaños.

Tanto a nivel federal como a nivel subnacional, las reformas electorales fueron edificando un diseño institucional en el cual los efectos de un sistema mayoritario que otorga un gran premio en escaños al ganador de la contienda electoral en los distritos uninominales, es complementado con un sistema de compensación que asigna escaños plurinominales a los partidos políticos con

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

menor porcentaje de votos que logren superar el umbral. Como hemos visto, en ese sistema la asignación de escaños no sigue la perfecta proporcionalidad, sino que conforma una tenaza, cuyo mango inferior refleja la distribución de los distritos uninominales y cuyo mango superior está sostenido por la asignación plurinominal. La tenaza electoral que sostiene al sistema de partidos ha sido resultado de una serie de reformas orientadas a mitigar los efectos mayoritarios de la arena uninominal mediante la introducción de umbrales pequeños o techos más altos, que generan incertidumbre sobre el resultado final especialmente cuando aumenta el número efectivo de partidos.

En buena medida, las reformas electorales del periodo 1990-2016 reflejan una constante tensión entre la lógica distributiva de las reglas electorales federales y las condiciones de implementación de los sistemas mixtos en los estados. La constante necesidad de reeditar las reglas responde a la intención de dar respuesta a tres clases de problemas: *i)* el problema del sesgo mayoritario de los sistemas electorales mixtos; *ii)* el problema de garantizar mayorías legislativas; y *iii)* el problema de la inestabilidad en la asignación de bancas.

A fin de aminorar el sesgo mayoritario, las reformas electorales en los estados introdujeron reglas para aumentar gradualmente el tamaño de las asambleas, ampliar el componente proporcional del sistema mixto y fijaron techos que limitaron el máximo de representación para los partidos ganadores. Los techos de representación ofrecen seguridades a los partidos pequeños, pero ante situaciones de mayor competitividad electoral aumentan la incertidumbre para los partidos grandes, por lo que las reformas de la década de los noventa implementaron cláusulas de gobernabilidad para fabricar mayorías *ad hoc*, que posteriormente fueron derogadas en la legislación electoral por su efecto distorsionador de la competencia.

En cierta medida, las reformas electorales dieron respuesta al problema del sesgo mayoritario y al problema de las mayorías legislativas, pero no han logrado dar respuesta al problema de la inestabilidad en la asignación de escaños provocada por las diversas fórmulas de asignación de escaños plurinominales y los efectos distorsivos de la competencia mayoritaria que se ven potenciados conforme aumenta la fragmentación del sistema de partidos.

VII. Referencias bibliográficas

Alcocer, Jorge, 2014, "El ciclo de las reformas electorales en México", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6 (julio-diciembre), pp. 123-139.

Ascencio Bonfil, Sergio, 2010, "Eligiendo cómo elegir: las reformas a los sistemas electorales de los Congresos locales mexicanos (1977-2005)", docu-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

mento preparado para el III Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, en Aguascalientes, México, septiembre.

ASTUDILLO, César, 2014, "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, (julio-diciembre), pp. 3-37.

AXELROD, Robert, 1986, *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid, Alianza Editorial.

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, 2000, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ciudad de México, Ediciones Cal y Arena.

BENOIT, Kenneth, 2004, "Models of electoral system change", *Electoral Studies*, núm. 23, pp. 363-389.

BOIX, Carles, 1999, "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies", *The American Political Science Review*, núm. 3 (93), pp. 609-624.

CALVO, Ernesto y ABAL, Juan Manuel, 2002, "Institutional gamblers: majoritarian representation, electoral uncertainty, and the coalitional costs of Mexico's hybrid electoral system", *Electoral Studies*, núm. 21, pp. 453-47.

CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo, 2003 "La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones", *Política y Gobierno*, núm. 2 (10) (segundo semestre), pp. 359-399.

COLOMER, Josep, 2004, *Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Gedisa.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, 2008, "La reforma electoral y el cambio político en México", en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, Coords., *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional, pp. 653-703.

CRESPO, José Antonio, 1996, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.

COX, Gary W., 1997, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World´s Electoral Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.

DÍAZ-CAYEROS, Alberto y MAGALONI, Beatríz, 2001, "Party Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico´s Transitions to Democracy", *Journal of Theoretical Politics*, núm. 3 (13), pp. 271-293.

DÍAZ-CAYEROS, Alberto y MAGALONI, Beatriz, 2004, "Mexico: Designing Electoral Rules by a Dominant Party", en COLOMER, Josep, ed., *Handbook of Electoral System Choice*, Nueva York, Palgrave/Macmillan, pp. 145-254.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

EISENSTADT, Todd, 2004, *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, Ciudad de México, El Colegio de México.

EMMERICH, Gustavo y CANELA, Jorge, 2012, "La representación proporcional en los legislativos mexicanos", *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, núm. 14, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

FARÍAS MACKEY, Luis, 1999, "Reformas electorales locales en 1996. Una visión a vuelo de pájaro", en LARROSA, Manuel y ESPINOZA, Ricardo, Coords., *Elecciones y partidos políticos en México*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

FERRARA, Federico, HERRON, Erik y NISHIKAWA, Misa, 2005, *Mixed electoral systems: contamination and its consequences*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul, eds., 2005, *The politics of electoral systems*, Oxford University Press.

GIL, J., 2011, "El sistema electoral en las cámaras y ayuntamientos de México", *Gaceta de Ciencia Política*, núm. 1 (8), pp. 29-5,

GILAS, Karolina y MEDINA, Luis, 2012, *Asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GILAS, Karolina *et al.*, 2016, *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LIJPHART, Arend, 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

LUJAMBIO, Alonso, 2000, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Ciudad de México, Océano.

MAGALONI, Beatriz, 2001, *Transition Games from Single-party Authoritarianism: The case of Mexico*, preparado para la conferencia "Advances and Setbacks in the Third Wave Democratization in Latin America", Helen Kellogg Institute of International Studies en la University of Notre Dame.

MÉNDEZ de Hoyos, Irma, 2009, "Los nuevos límites de la competencia política 2009 en los estados: reformas electorales y partidos", en LÓPEZ MONTIEL, Gustavo, MIRÓN LINCE, Rosa María y REVELES, Francisco, coords., *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*, Ciudad de México, IEEM/UNAM, pp. 375-416.

MERINO Mauricio, 2003, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

MOLINAR, Horcasitas J., 1990, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, 2ª. Ed., Ciudad de México, Cal y Arena.

MOLINAR, Horcasitas J., y WELDON, Jeffrey, 2001, "Reforming electoral systems in Mexico", en SHUGART, Matthew y WATTENBERG, Martin, eds., *Mixed-Member Electoral System: the best of both worlds?* Nueva York, Oxford University Press, pp. 209-230.

PESCHARD, Jaqueline, coord., 2008, *El federalismo electoral en México*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados/UNAM.

REMMER, Karen, 2008, "The politics of institutional change. Electoral Reform in Latin America, 1978-2002", *Party Politics*, núm. 1 (14), pp. 5-30.

SARTORI, Giovanni, 1994, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 2a. ed. ampliada, Madrid, Alianza.

SCHEDLER, Andreas, 2003, "Democratización por la vía electoral", *Foro Internacional*, núm. 4 (43) (octubre-diciembre), pp. 822-851.

TSEBELIS, George, 1990, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, University of California Press.

UGALDE, Luis Carlos, 2014, *Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral*, Ciudad de México, Integralia Consultores.

WELDON, Jeffrey A., 2001, "The consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 1988-1997", en SHUGART, Matthew y WATTENBERG, Martin, eds., *Mixed-Member Electoral System: the best of both worlds?*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 447-476.

Normativa

Código Electoral del Estado de Aguascalientes, 2000, Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, tomo LXII, núm. 44, 30 de octubre.

Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2009, Periódico Oficial del Estado de Coahuila, tomo CXVI, núm. 11, 6 de febrero.

Código Electoral del Distrito Federal, 2008, Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 250, 10 de enero.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, 2010, *Gaceta Oficial del Distrito Federal,* núm. 993, 20 de diciembre.

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2008, *Periódico Oficial del Estado de Jalisco,* 5 de agosto.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, 2014, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Código Electoral del Estado de Sonora, 1997, *Periódico Oficial del Estado*, 23 noviembre.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996, *Diario Oficial de la Federación*, 22 noviembre.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008, *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de enero.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y *Ley General de Partidos Políticos*, 2014, *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo.

Ley Electoral del Estado de Aguascalientes, 1991, reformada en 1995 y 1997.

Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, 1997, *Periódico Oficial del estado de Baja California*, tomo CIV, núm. 42, 10 de octubre.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, 2008, *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, tomo CXV, núm. 57, 19 noviembre.

Ley Electoral del Estado de Baja California, 2015, *Periódico Oficial* tomo CXXII, núm. 28, 12 de junio de 2015.

Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, 2001, *Periódico Oficial*, 16 de noviembre.

Ley de Instituciones Electorales y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, 2008, *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, año LXXXIX, núm. 1, 1 de enero.

Ley Electoral del Estado de Hidalgo, 2007, *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, 11 de mayo.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, 1996, *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, año XXIX, núm. 155, 25 de diciembre.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO Y LA PROBLEMÁTICA DE LOS GOBIERNOS EFICACES EN AMÉRICA LATINA

Víctor Alarcón Olguín

Sumario: I. *Introducción*. II. *La persistencia de los problemas del sistema presidencial*. III. *Algunas líneas de cierre para debatir el presidencialismo latinoamericano a la luz de los tiempos actuales*. IV. *Referencias bibliográficas*.

I. Introducción[1]

La idea general de estas notas de trabajo se concentra en examinar un tema que resulta de particular interés en el campo de la ciencia política: el papel que debe jugar la coordinación entre las instituciones de gobierno en la configuración de las prácticas democráticas de una sociedad y, dentro de ellas, más particularmente, situar las ventajas y desventajas que han proporcionado para los países de la región latinoamericana la manutención de regímenes de tipo presidencialista en sus procesos de cambio político y democratización.

Dicho proceso de continuidad en los presidencialismos de la región, pese a sus dificultades, ha sido importante en primer término, a partir del impulso de reformas políticas y constitucionales que se han dado desde las instancias legislativas, mismas que adicionalmente, intentan reflejar a los nuevos arreglos de preferencias electorales surgidos como consecuencia de los modelos de contienda partidaria existentes. Por otra parte, también han renovado los alcances de los poderes legislativos y judiciales, al funcionar éstos como instancias de mayor control y rendición de cuentas, mediante procesos de corte diverso como las comisiones de investigación, los informes y comparecencias, hasta llegar en su caso, a la promoción de acciones de

[1] 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 los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

constitucionalidad, rechazo de iniciativas o incluso la promoción de juicio político u mociones de confianza que traen como consecuencia la destitución o sustitución del titular del Ejecutivo en su calidad de jefe de gobierno o de Estado.

Para cumplir con el propósito del presente artículo, se tomarán como base de esta discusión las propuestas de estudio realizadas por una serie de autores situados dentro de la política comparada y en el análisis de los procesos de transición a la democracia, cuyo interés, precisamente, se ha situado en evaluar el desempeño del modelo presidencial durante este extenso periodo de tiempo. En su contexto de aplicación histórico-particular, situaré esta problemática primordialmente en la región latinoamericana (aunque no por ello se dejarán de mencionar algunos casos provenientes de otras zonas del mundo) dado que es el lugar en donde se puede hallar una muestra muy significativa de casos en condiciones de similitud que emplean formalmente una misma configuración institucional.

A su vez, este tipo de régimen de gobierno ha sido uno de los más longevos en el mundo, en virtud de que buena parte de los países latinoamericanos han empleado al sistema presidencial como el mecanismo de ejercicio de los poderes del Estado desde el siglo XIX hasta el presente. Esto es, hasta el momento no tenemos registrado caso alguno que haya pasado de un sistema presidencial ortodoxo a un sistema completamente parlamentario. Lo que se reconocerá en este ejercicio es que los modelos presidenciales se han procurado atenuar, pero sin perder en caso alguno su predominio como factor central de las decisiones políticas.

De esta manera, la investigación se sitúa en una tradición o paradigma en el marco de los estudios comparativos, en tanto que se han construido alrededor del objeto estudiado modelos, tipologías y técnicas asociadas a su evaluación y desempeño (Lichbach y Zuckerman, 1997). En el caso del régimen presidencial son innumerables los juicios y acercamientos que se poseen para ubicar sus virtudes y deficiencias, tanto de cara a sus capacidades institucionales como para valorar sus impactos como esquema de comportamiento e identidad colectiva en el marco de la cultura política de una nación.

Para efectos de este ejercicio, conviene definir un sistema presidencial de naturaleza democrática (partiendo de una perspectiva típico-ideal de carácter weberiano de la siguiente manera: *1)* Se configura a partir de la designación de un titular general de la administración pública, mismo que se elige preferentemente mediante el voto popular para desarrollar dichas tareas durante un mandato temporal fijo que puede ser susceptible o no de ser ratificado desde las propias urnas, y *2)* Al tener un ámbito de gestión

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

delimitado constitucionalmente, sus acciones pueden ser objeto de revisión e incluso penalización por las instancias de orden legislativo y judicial; o bien ser sujetas a la ratificación y/o revocación por parte de la población vía el ejercicio de plebiscitos o referéndums. *3)* Cualquier exceso de concentración o desplazamiento de dichas funciones en perjuicio de las demás instancias del poder constitucional, conducen indefectiblemente a la presencia de un sistema denominado como "presidencialismo", que deja de cumplir con los atributos de adecuada representación, legitimidad y gobernabilidad asociados con el ejercicio democrático equilibrado que debe prevalecer de manera óptima entre dichas instancias. A partir de esta definición inicial, se podría establecer una premisa conceptual que nos permita señalar las condiciones sobre las cuales cabe desear la acción de un modelo presidencial "óptimo" u eficiente, en la medida que pueda apegarse a estos rasgos básicos.

El presidencialismo es, entonces, la mutación particular con que el régimen presidencial latinoamericano se ha acercado a formas no democráticas del ejercicio del poder (dictaduras, autoritarismos, o bien democracias delegativas o débiles), y cuya manifestación lleva a encontrar casos muy elocuentes en el marco latinoamericano, que permiten señalar el hecho de que el modelo aplicado en nuestra región se encuentra habitualmente más cercano a situaciones no democráticas que a las de carácter democrático-consolidado (Cheibub, 2007).

El presente documento se divide en dos secciones. En la primera, esbozo los puntos principales de la interpretación hecha por diversos comparativistas del régimen presidencial desde los años noventa hasta el momento presente, con especial énfasis como ya se ha advertido, en el contexto latinoamericano. Estos enfoques señalan por qué actualmente se ha arribado a un consenso acerca del desgaste generalizado que observa el modelo presidencial en su práctica, especialmente en aquellos países que han mantenido este modelo en América Latina, mismos que se van "contagiando" de procesos y experiencias similares que se observan en otras latitudes, como viene aconteciendo en las regiones europea y asiática, además de los Estados Unidos de América.

Lo anterior implica detectar que los países de la región latinoamericana se han ido moviendo hacia la generación de prácticas menos democráticas, híbridas, de contención o bien de franca refuncionalización de lo que diversos autores han llamado modelos de "autoritarismo electoral" formalmente competitivos, pero que se mantienen mezclados con estructuras informales como el patronazgo, el clientelismo y los liderazgos caudillistas o carismáticos, como ocurre más específicamente con Rusia o Turquía (sien-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

do gobernantes como Putin o Erdogan los casos más evidentes) (Schedler, 2006; Levitsky y Way, 2010).

En la región latinoamericana esto ha generado uno de los aspectos más polémicos al intentarse una clasificación en términos del cumplimiento de la calidad o estándares mínimos democráticos de dichos sistemas políticos,[2] especialmente a partir de tener casos muy propensos a intentar la permanencia de los gobernantes a partir de mecanismos reeleccionistas que implican "colonizar" y condicionar la autonomía de los poderes legislativo y judicial, en plena distorsión con lo que usualmente ha señalado cierto cuerpo de la literatura, que dichos procesos de reelección no tendrían por qué ser perjudiciales para la obtención de gobiernos eficientes, siempre y cuando existan verdaderas condiciones de apego y respeto a la constitucionalidad enmarcadas en comicios libres y competitivos, cuestión que se considera por quien suscribe como inicialmente deseable. En América Latina, en contra de esta tendencia inicialmente transitada han terminado por destacarse como casos extremos Venezuela con Chávez-Maduro, Bolivia con Evo Morales o Nicaragua con Daniel Ortega (Schedler,2006; Helmke y Levitsky, 2006; Kitschelt y Wilkinson 2007; Levitsky y Way, 2010).

El modelo presidencial sigue siendo un poderoso imán para que muchos países lo sigan percibiendo como la única salida sólida que permite un liderazgo político capaz de conservar la gobernabilidad y la centralidad administrativa (Mainwaring y Shugart, 1993b). Sin embargo, sus efectos reales se encuentran en franca oposición con las expresiones de la sociedad civil que exigen espacios democráticos que vayan más allá de las dinámicas electorales existentes o que, en todo caso, se encuentran enfrascadas precisamente en incrementar la rendición de cuentas y la transparencia, así como mayores ejercicios de contrapeso que provengan desde los poderes legislativos, la rama judicial, los organismos constitucionales autónomos, así como la acción cívica en el marco de la democracia participativa y deliberativa como nuevos derechos de devolución y empoderamiento directo de la gente en la toma concreta de decisiones (Biekart y Fowler, 2011).

Esto, sin duda, contrasta con la crítica que se les hace a las instituciones presidenciales de que éstas se han abandonado a los poderes fácticos (reflejadas en las oligarquías tradicionales o más recientemente en el cri-

[2] Dentro de la politología contemporánea, los conceptos de sistema político y régimen político son cada vez más convergentes en sus significados y aplicaciones, en tanto ambas definen las dinámicas de articulación y procesamiento de las decisiones que se toman desde las instancias de gobierno y cómo éstas poseen un nivel de impacto hacia los actores sociales y sus espacios de acción. Por ello se les usará aquí de manera indistinta.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

men organizado) y las democracias "de audiencia" (que bajo la idea de la opinión pública se encuentran sólo concentradas en los *ratings* y los sondeos de opinión como base de sus decisiones), creando entonces a los "príncipes mediáticos" a partir de los impactos en las redes sociales, en tanto los verdaderos medidores de la acción pública y la popularidad de los mandatos y acciones adoptadas. O, en su caso, llevar al sustento de su ejercicio de gobierno mediante las acciones como las consultas y los referéndums, que se mueven dentro de la lógica continua de la argumentación polarizante que mantenga no sólo diluida y fragmentada a la oposición, sino que se perciba al gobierno como la única opción posible (Fabbrini, 2009).

En el segundo apartado se revisan los razonamientos planteados por los defensores y los detractores del sistema presidencial en el marco del proceso latinoamericano de los años recientes, cuestión que conlleva a identificar una situación contradictoria justo por la naturaleza de estabilidad electoral que se ha mantenido en buena parte de los países de la zona, pero que, a la vez, se han dado débiles rendimientos de calidad y legitimidad en las percepciones que existen sobre sus resultados a lo largo de la región.[3]

Ello implica revisar —como se indicó previamente— los signos de agotamiento y polarización que han conducido, en lo que llevamos del presente siglo, a interrupciones de mandatos y giros pendulares polémicos en el contexto de la propia dinámica electoral y constitucional del continente, como los acontecidos en Honduras. Paraguay o Perú; o bien, remite a procesos de intensa movilización social y debate mediático (Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Colombia y México), donde algunos de estos casos se mantienen adheridos a los debates sobre la justicia y la memoria respecto a las experiencias dictatoriales militaristas de la pasada centuria.

Todo lo anteriormente señalado configura un contexto importante que no puede ser dejado de lado para evaluar la actuación política de la instancia presidencial en el momento actual y qué pasos adicionales deberían ser dados para que ésta se convierta en una instancia coadyuvante —y no uno de los principales obstáculos— para mantener la institucionalidad democrática en nuestros países.

El punto anterior cobra relevancia dado que, dentro de los regímenes presidenciales, los procesos institucionales y sociales están en buena medida subordinados al indudable predominio de la acción de un liderazgo central

[3] Situación fácilmente demostrable con mecanismos de medición como el Latinobarómetro, cuya tendencia ha sido declinante en lo relativo al registro que se tiene sobre las preferencias en torno a la democracia como el régimen de gobierno más aceptable para la región.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

y/o una coalición de poder decisional que impulsa o retarda dicho proceso de reformas y cambios políticos, una línea de reflexión que ha dado pie al desarrollo de la literatura coalicional dentro del presidencialismo, como la que abre especialmente a partir del caso de Brasil con los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff; en el Perú de la segunda década del presente siglo e, incluso, en procesos como la concertación chilena postransición o en México, donde, a partir de la creciente fragmentación del electorado antes de 2018, se llegaría a aprobar una Ley de Gobierno de Coalición (Chaisty, Cheeseman y Power, 2018). Tradicionalmente se ha pensado en estas coaliciones como estrictamente partidarias y legislativas, pero ahora, dentro de dicho marco, el crecimiento de la dinámica faccionalista y el factor disciplinario de los actores políticos, implica encontrar el avance de la compra individual de votos o el intercambio de favores como mecanismos de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual habla ahora de un esquema de coaliciones transversales como método para configurar mayorías dentro de los espacios legislativos, a efecto de evitar el extremo opuesto del aislamiento público que obliga al Ejecutivo a gobernar mediante decretos o "poderes de emergencia", exponiéndose, en su caso, a tener que llevar el asunto a las urnas en términos de referéndums o plebiscitos, o bien, dirimir la polémica en el contexto de las instancias judiciales (Carey y Shugart, 1998).[4]

En el caso extremo, la minimización o colonización de los otros poderes e incluso de la prensa, organizaciones civiles o el sistema de partidos, nos termina llevando a gestiones presidenciales con fuertes dosis de personalismo y caudillismo, cuestión que ha llevado a definir estos esquemas como regímenes "sultanistas", cuya definición es dada por Chehabi y Linz a partir de que se entremezclan redes y condiciones de continuismo familiar que se intentan mantener bajo argumentos similares a los dinásticos y que se sostienen gracias a la permanencia de estructuras de reparto rentista, patrimonial o de patronazgo clientelar de apoyos vía la implementación de programas sociales, aunque con un costo económico relevante que lleva a la contratación de deuda para operar dichos esquemas de apoyo clientelar (Chehabi y

[4] Resulta interesante destacar aquí el hecho importante que salvo por la vía del golpe militar, renuncia o la muerte anticipada del titular, la disolución de los gobiernos presidenciales usualmente no emplea la convocatoria a elecciones anticipadas, como ocurre en los esquemas parlamentarios cuando se presenta una moción de confianza (con excepción del modelo imperante en Perú), sino que más bien se remite primero al mecanismo de nombrar Ejecutivos provisionales o sustitutos desde las instancias legislativas a efecto de completar el periodo de mandato en caso de muerte, renuncia o destitución. Sólo si las ausencias o remociones ocurren dentro de las etapas iniciales de periodo, se convocan a nuevas elecciones generales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Linz, 1998). La transmisión o compartición de poderes entre matrimonios, como lo sería la Argentina de los Kirchner o la Nicaragua de Daniel Ortega y Rosario Murillo, serían pistas para ejemplificarlos. Aunque, desde luego, hay que remitirse a las épocas del clan Somoza en Nicaragua, los Duvalier en Haití o las dictaduras prologadas de Joaquín Balaguer en República Dominicana o Alfredo Stroessner en Paraguay para encontrar casos de estas experiencias de autocracias absolutas en la región.

Por otra parte, se debe reflexionar sobre las condiciones en que los regímenes presidenciales se vienen acercando a modalidades de poder compartido bajo esquemas más parlamentarizados, pero que, igualmente, producen desequilibrios, como ocurre con la presencia de poderes ejecutivos en donde existe la figura de la vicepresidencia o la jefatura de gabinete. Esto pone en cuestión la idea misma de estabilidad y desempeño óptimos que es defendida por quienes se mantienen dentro de la línea ortodoxa del funcionamiento presidencial en tanto instancia que posee atribuciones relevantes en materia decisoria.

Estas mismas cuestiones se resaltan al postularse la figura de los esquemas semipresidenciales, en donde las tareas de la jefatura de Estado y de gobierno se comparten con la presencia de un primer ministro, cuya base de elección es autónoma, y en donde la repartición de dichas tareas muchas veces deriva en importantes conflictos de atribución y predominio, como ocurre en los casos francés o ruso, por ejemplo, pero que en América Latina lo podemos ver con esquemas como el aludido de Perú (Elgie, 2011). Si bien esta experiencia para el caso latinoamericano se encuentra un cuanto menos presente en las variantes constitucionales de sustitución o juicio político a los presidentes que se encuentran presentes, las maneras en que estas propuestas de "presidencialismo parlamentarizado" se han formulado a efecto de lidiar mejor con las crisis de gobernabilidad (Valadés, 2008; Pérez-Liñán, 2009).

El estudio de las capacidades actuales de los presidentes latinoamericanos sigue revelándolos como actores muy fuertes al examinarlos a la luz de los criterios escogidos por los especialistas para estudiar este tipo de gobierno, y que satisfagan altos niveles de legitimidad social y democracia (Reniu y Aldaba, 2012; Escamilla Cadena, 2016). Esto simplemente habría que cotejarlo a la luz de variables como la duración del mandato, los términos y límites temporales de reelección, sus capacidades de iniciativa y veto legislativo, su capacidad y autonomía para el nombramiento de los funcionarios de primer nivel, su influencia directa en los asuntos internos de su partido de origen o de la coalición que apoya su mandato, o bien, las limitaciones y

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

responsabilidades que le pueden ser impuestas por mandato judicial o de manera constitucional por otros poderes del gobierno o la propia ciudadanía, cuestiones que se podrían agregar a la definición conceptual que se ofreció inicialmente con respecto al modelo presidencial (Nolte, 2010; Ellis, Orozco y Zovatto, 2009).

Lo anteriormente expuesto permitirá retomar en nuestras reflexiones finales algunos de los puntos aquí discutidos con objeto de vincular esta agenda de investigación con otras áreas temáticas que diversos autores han abierto en torno a cómo flexibilizar los sistemas presidenciales, a efecto de tener rutas novedosas que podrían ser muy útiles para evaluar hacia dónde podría dirigirse el futuro del presidencialismo en el corto plazo. De manera más específica, haré algunas anotaciones al asunto partiendo desde la experiencia mexicana, la cual nos permitirá tomarla como punto de referencia para contrastar las características de lo que debería entenderse como una presidencia institucionalizada que, como ha destacado Dieter Nohlen, correspondería a un modelo de ejercicio democrático apegado a los elementos de estabilidad, de cumplimiento a las reglas políticas, así como a las de carácter legal-constitucional, pero donde hay crecientes rasgos —y riesgos— importantes de inconsistencia respecto a su discurso y práctica de naturaleza democrática (Nohlen, 2013).

II. La persistencia de los problemas del sistema presidencial

Disponer de umbrales mínimos para determinar los alcances de las instituciones y prácticas de gobierno es una condición básica, aunque no suficiente, para desarrollar procesos democráticos. Diversos autores han hecho notar que la selección y la aplicación en las secuencias de tiempo y orden escogidos para diseñar un régimen, así como lograr la coordinación entre los diversos niveles e instancias que lo integran, deben tener un peso relevante para que se generen resultados políticos totalmente diferentes de los sistemas originales de los que se habían separado gracias a las transiciones de poder (Munck, 2007; Mainwaring y Shugart, 2002).

¿Cuáles son los rasgos y valores que distinguen a un régimen presidencial óptimo? En forma recurrente se hace mención significativa a la influencia individual y combinada que la eficiencia y la representatividad le confieren para lograr un orden estable. En esto debe ubicarse la necesidad de examinar no sólo los medios con que trabajan los gobiernos, sino la manera con que la ciudadanía acepta o no respetar las disposiciones y medidas que

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

emanan de éstos (Samuels y Shugart, 2010; Cheibub, 2007, Mainwaring-Shugart, 2002; Mainwaring-Shugart, 1993b; Lijphart, 1991).

Es cierto que pueden existir gobiernos capaces de sobrevivir sin la aprobación de la ciudadanía —teniendo así casos en que ésta se mantiene bajo formas no democráticas de gobierno, como lo sería el caso cubano—, pero, indudablemente, el éxito de la sobrevivencia de un modelo de carácter democrático ciertamente depende no sólo de sus factores institucionales, sino en la acción y la coincidencia de intereses ideológicos que los otros poderes constitucionales y no constitucionales puedan tener para mantenerlo en operación (Maravall, 2006, Denzau-North, 1994; Collier-Norden, 1991).

En este sentido, debe recordarse que la forma presidencial de gobierno históricamente nació en los Estados Unidos de América como un mecanismo híbrido de intermediación y centralización del poder. El objetivo inicial estaba dirigido a conciliar los problemas de intereses que existían dentro de las recién independizadas colonias británicas —que se repetirán en casi todas las revoluciones del siglo XIX— acerca de cómo garantizar la participación y la representatividad populares en la construcción de la llamada "óptima república", cuyo proceso final implicó pasar del absolutismo hacia las monarquías constitucionales de esencia personalista, o bien, hacia repúblicas parlamentarias o presidenciales con características autonómicas y federalistas, con mandatos limitados temporalmente, pero que, paradójicamente, les colocaron en condiciones muy poderosas con respecto a los restantes poderes (Gibson, 2004, Reynolds, 2002; Shugart-Carey, 1992; Linz, 1994).

Sin embargo, el resultado práctico de esta suerte de "monarca republicano" electo popularmente es que el sistema presidencial significó, en varios sentidos, la posibilidad de relajar y combinar en forma más satisfactoria muchas de las instituciones y prácticas de los antiguos regímenes con las exigencias de modernidad democrática que venían incorporadas con la expansión del mercado, el crecimiento de las libertades públicas y el avance de las masas en sus derechos políticos. Desde la perspectiva de autores como Alain Rouquié, la tradición presidencialista latinoamericana refleja un proceso de adaptación y no de ruptura respecto a las formas culturales coloniales e incluso indígenas relacionadas al carácter personal de respuesta con que se inviste a dicha figura, lo que, precisamente, contiene un aspecto limitado para el componente democrático proveniente desde las clases bajas o medias (Rouquié, 2011).

En tal circunstancia, se puede olvidar que, en su origen moderno, el sistema presidencial de gobierno y la democracia eran componentes de la misma ecuación con que la ilustración liberal se desarrollará en varios lugares de la zona latinoamericana (Linz, 1994). De esa forma, entre los rasgos

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

que inicialmente definen el carácter optimo (democrático) del sistema presidencialista puro destacan que el titular del poder ejecutivo:

1) Como se indicó previamente, es regularmente producto de algún tipo de elección popular. Aquí cabe distinguir que puede ser de forma directa o indirecta (mediante voto definido por un colegio electoral de delegados, o bien, mediante convocatorias electorales a una o dos rondas), para desempeñar su cargo dentro de un periodo establecido por la ley, aunque, como también se indicó, se puede tener la opción a reelegirse con base en las propias previsiones que señalen los ordenamientos constitucionales vigentes (ya sea de manera continua u acotada en caso de poder hacerlo), si bien están los casos de México y Colombia, donde prevalece el mecanismo de la no reelección absoluta.

2) Retomando nuestra definición inicial, debe existir una clara separación y distribución de facultades y responsabilidades de —y entre— la rama presidencial y las demás instancias de poder, particularmente con respecto del legislativo y el judicial. En este sentido, es importante recordar la principal aportación que los autores de la teoría política clásica nos ofrecen para identificar el carácter democrático originalmente asociado con el sistema presidencial, que parte de dos importantes elementos: la combinación del gobierno moderado y el gobierno mixto que se sintetizan en *El espíritu de las leyes,* de Montesquieu (1987).

Por *gobierno mixto* se debe entender la combinación y el equilibrio, tanto vertical como horizontal, de los principios rectores que animan las diferentes formas de ejercicio del poder soberano. En este sentido, el liderazgo de la monarquía podía combinarse con la necesidad de los cuerpos intermedios de representación propios de las formas aristocráticas de poder (dimensión vertical) y, al mismo tiempo, podría incorporar el apoyo y la participación masivos de las formas populares de gobierno (dimensión horizontal de responsabilidad mutua).

Por *gobierno moderado* cabe entender la definición de un liderazgo político que no parte de la distinción ideológica entre los sujetos o grupos, sino que reconoce la presencia de una soberanía popular que se manifiesta a partir de un principio de indivisibilidad que reside en la nación. En este sentido, la separación del poder soberano debe verse en realidad como una simple extensión de tipo distributivo-funcional de la voluntad popular, y en donde la instancia del ejecutivo depende y se complementa mediante la acción emanada desde la base social. Esto haría explicita la idea de que el titular de la presidencia se encuentra sometido al pueblo (o a la representación de éste a través de las cámaras) y, por ende, su autonomía debe ser mínima, siendo además sujeto al escrutinio en todo momento.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Así, la división del poder en los brazos ejecutivo, legislativo y judicial es evidentemente el otro gran elemento constitutivo que nos permite entender el origen democrático y óptimo del sistema presidencial, y cómo éste —cuando deviene en formas corruptas que se apartan del estricto cumplimiento de las leyes— se desvía de sus principios funcionales para avasallar al resto de las instancias del poder, con lo que el propio modelo presidencialista amenaza la naturaleza legítima de las instituciones democráticas a las cuales se supone debe servir (Linz, 1994b). No obstante, cabe decir que mucha de la disputa teórica actual sobre el carácter no democrático del presidencialismo tiene como origen que las instancias de los poderes legislativo y judicial también han partido de procesos de elección popular simultáneos al del propio poder ejecutivo, lo cual afecta la legitimidad de sus actos, en virtud de que éstas se reclaman como representantes directas y depositarias de la voluntad popular, como puede acreditarse con el ejemplo de la Constitución mexicana de 1857, donde originalmente se dispuso que las tres instancias de poder tuvieran su origen inicial de los comicios populares (Cosío Villegas, 1957).

Por tanto, las instancias presidenciales presentan de antemano problemas con respecto a delimitar los alcances de sus propias capacidades legislativas y de impartición de justicia, que además se verán adicionalmente cuestionadas por las implicaciones de coordinación política y disciplina partidaria que demandan tener un ejecutivo y una mayoría parlamentaria con una misma orientación ideológica.

En este último aspecto, la eficiencia de resultados y la representatividad de origen que se procuró establecer dentro del llamado sistema presidencial puro tratarán de buscar la máxima simetría —que no subordinación— posible entre sus partes. Pero, en los hechos, la necesidad de mantener un efectivo control político y social termina por alentar que las instancias ejecutivas comiencen por absorber, de facto o por la vía de las reformas, buena parte de las atribuciones anteriormente delegadas a las otras instancias de poder e, incluso, a eliminar la elección popular de los miembros del poder judicial para así lograr menores conflictos de interés con respecto al presidente en turno (Mainwaring, 1993a; Linz, 1994b).

Debido a tales circunstancias, la separación gradual que se verifica entre el binomio presidencialismo-democracia se expresa en el momento en que el titular de la rama ejecutiva adquiere entre sus capacidades el ejercer una vasta autonomía para seleccionar y remover a los miembros de su gabinete —aunque en algunos países sigue conservándose el requisito de que el poder legislativo apruebe su designación o pueda cuestionar su ac-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

tuación—, en tanto que es al mismo tiempo jefe del Estado y del gobierno (Linz, 1994; Shugart y Carey, 1992).

Este ha sido un aspecto de álgido debate entre partidarios y detractores del presidencialismo, dado que en el fondo se discute si una supuesta homogeneidad dentro de la instancia ejecutiva permite o no una mayor coherencia decisional para promover el desarrollo de políticas públicas que posean pocas objeciones en su instrumentación. Sin embargo, los críticos antipresidencialistas opinan que, al evitarse la posibilidad de que los gabinetes sean formados por miembros de distintas fuerzas políticas, se disminuye la naturaleza plural de las demandas que provengan de ciertos sectores sociales. En algunos autores este es un punto de clara desventaja para el presidencialismo, porque conduce a la práctica de "mayoritear" en lugar de proteger la representatividad del sistema (Lijphart, 1994).

En apariencia, el sistema presidencial puro en condiciones de óptimo funcionamiento democrático puede proporcionar una consistencia inmediata al ejercicio de gobierno. Pero, en los hechos, como ya se anticipó, los presidencialismos son menos flexibles que los modelos parlamentarios en caso de que se tengan crisis políticas de gabinete o mociones de censura hechas desde el propio Congreso, dado que se carece de suficientes previsiones legales que garanticen la realización de elecciones anticipadas y que, además, no pongan en riesgo la continuidad de las actividades administrativas (Linz, 1994).

Pero si el titular del ejecutivo coexiste con alguna forma de representación popular que tenga un principio proporcional complementario al llamado sistema de "ganador se lleva todo" de mayoría relativa, dicha situación, entonces, conduce a un sistema muy excluyente (con pocos actores relevantes) o a uno ideológicamente muy polarizado alrededor de los llamados *clivajes* (que alinean a las fuerzas en torno a posturas como democracia *versus* autoritarismo; o presidencia *versus* Congreso) en tanto no logran controlar las divergencias acentuadas dentro de la propia sociedad política (Sartori, 1994; Lipset y Rokkan,1992).

Adicionalmente, dicha situación tiende a disminuir a los partidos opositores con respecto a sus posibilidades de ocupar posiciones en el gobierno e incluso en los espacios legislativos y judiciales, a menos de que éstos tengan un potencial de negociación gracias a mecanismos de selección autónomos que los coloquen en una situación donde puedan cohabitar con el gobierno o de ganar en la próxima elección sobre la base de que dicho proceso electoral no favorezca un conflicto entre dichos poderes o grupos a partir de la aplicación recurrente de prácticas de competencia no democráticas (Sartori, 1994; Lijphart, 1994).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

De lo contrario, la permanencia de vacíos institucionales de poder se define como la nota recurrente de la ingobernabilidad que surge de los conflictos emanados entre las presidencias y sus congresos. Derivada de esta situación, la tendencia reciente ha sido alentar la construcción de diseños híbridos tales como los gobiernos de gabinete o los de coalición, a efecto de poder contender con situaciones donde exista una fragmentación del sistema partidario y no haya condiciones de tener gobiernos unificados ni coordinados con las instancias congresionales.

No obstante, quienes defienden el sistema presidencialista como modelo ideal de poder democrático óptimo bajo márgenes definidos consideran que éste puede desplegar una función positiva de arbitraje para dirimir controversias que son irresolubles en presencia de sistemas políticos muy polarizados ideológicamente o muy fragmentados en términos de número de fuerzas políticas participantes dentro del gobierno (Elgie, 2011, Samuels y Shugart, 2010).

Pero, en la situación opuesta, los críticos del presidencialismo opinan que este sistema de gobierno es muy susceptible al desarrollo de prácticas clientelares o de patronazgo que subordinan la autonomía de los otros poderes y de los grupos sociales hacia el titular del ejecutivo y la burocracia en turno, quienes transforman su función de arbitraje en un abierto ejercicio patrimonialista, como se observa en el caso de México y, más recientemente, en casos como Argentina, Brasil o Venezuela, donde hay una clara tendencia a la construcción populista de redes de intercambio con sustento en fuertes estructuras partidarias y/o de agencias de gobierno, con lo que se llega a hablar hoy en día de esquemas de autoritarismo subnacional, auspiciados bajo las dinámicas de los gobernadores o presidentes municipales (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Levitsky y Way, 2010; Gibson, 2010).

A pesar de que la experiencia estadunidense sigue proporcionando importantes argumentos en favor del modelo presidencial, los detractores de dicho sistema, como Linz, tratan de resaltar las desventajas que éste tiene para lidiar con un elemento democrático que se denomina *legitimidad dual,* que, como se indicó, se expresa en la distinción que existe entre la fuente del origen popular (representatividad) y las bases de su sobrevivencia (eficacia) para así evitar la posibilidad de un ejercicio tiránico que se define en la usurpación de facultades por parte de la rama ejecutiva con respecto de los poderes legislativo y judicial, una situación que se ha acentuado particularmente con el ejercicio de la presidencia de Donald Trump y lo que se define como las "órdenes ejecutivas" (equivalente a la práctica del llamado decretismo en México y otras naciones latinoamericanas).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Sin duda, esta distinción es crucial para señalar el carácter de equilibrio y contrapesos que debe existir entre los diversos cuerpos de poder gubernamental, pero sin llegar al bloqueo mutuo, como en el caso de que la Constitución provea al Ejecutivo la posibilidad de presentar iniciativas en áreas concurrentes a las del Congreso. Incluso, la ruta de comparación comienza a irse hacia la premisa de buscar mayores cercanías con los casos de Europa del Este o Asia, en donde más bien encontramos presidencias que sólo requieren simples ratificaciones a sus propuestas, como los casos de Rusia, Indonesia, Malasia o Filipinas (Levitsky y Way, 2010).

Pero, en este sentido, como hemos visto líneas arriba, varios autores reconocen que, por lo general, el presidencialismo puro extrema estas previsiones al ir en contra de esa legitimidad dual, a efecto de privilegiar su posición como *agenda-setter,* en detrimento de las funciones legislativas del parlamento, con lo que se incrementan las posibilidades de que surjan prácticas de corte autoritario o dictatorial (Maravall, 1994; Huntington, 1992). Igualmente, cabe advertir que dicho rasgo de predominio incitará a que una democracia multipartidaria sea cada vez menos factible y a que estos regímenes sean menos exitosos en su duración, además de que generan una menor proclividad a desarrollar reformas procesales e institucionales e incrementan de manera inversa niveles de control sobre las capacidades y decisiones propias de los legislativos, particularmente en áreas críticas como la determinación de los presupuestos, la fijación de vetos o la de resistirse a responder a la censura o el juicio político (Linz, 1994; Pérez Liñán, 2008).

En los hechos, la ruptura de la legitimidad democrática a partir de la disociación de intereses entre los diversos actores del sistema político lleva a otro problema crucial en la preservación de toda forma de gobierno, y que se refiere a la falta de consenso ideológico entre el modelo pensado y la realidad institucional realmente existente (Denzau-North, 1994).

Considerando estas circunstancias, un dilema para el éxito del modelo presidencial contemporáneo es el de insertarlo dentro de las llamadas "transiciones simultáneas" (en el plano económico y político), que dependen de la eficacia con que el aparato de gobierno (en este caso para los modelos presidenciales) pueda mantener controlados a un tiempo problemas tan diversos como la permanencia de redes o programas sociales de protección para prevenir los efectos de los ajustes económicos; y, al mismo tiempo, alentar las medidas necesarias para garantizar la participación ciudadana en los procesos democrático-electorales que se produzcan en todos los niveles de la estructura política en lo relativo a respaldar sus acciones y decisiones (Elliott, Biersteker y Lowenthal, 1995).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Los efectos inmediatos en los niveles de gobernabilidad que este problema de legitimidad produce dentro del sistema presidencial obligan a mandar bajo las figuras del decretismo o solicitar facultades extraordinarias (poderes) de emergencia, que derivan incluso en autogolpes (como aconteció en el Perú de Alberto Fujimori); o en renuncias anticipadas para permitir la realización de comicios (como en la Argentina de Raúl Alfonsín a Carlos Menem) o, más recientemente, la aplicación de referéndums revocatorios en Venezuela con Chávez o el Ecuador con Rafael Correa.

Otra proposición importante asumida por diversos analistas críticos del sistema presidencial es la influencia que los ciclos electorales ejercen para determinar las decisiones que los presidentes desarrollan dentro de sus periodos de gobierno (Carey, 1994). Cuando se da el caso de que dichas instancias ejecutivas estén definidas por periodos fijos que no permitan la reelección directa, los presidentes son extremadamente activos para intentar obtener el máximo de concesiones y cambios posibles, considerando que sus opciones de retorno dependerán precisamente de los avances y el nivel de condiciones consolidadas que hayan podido generar para garantizar su retorno al poder en el marco de las reglas de alternancia que incluso se pueden dar al interior de las facciones de un mismo partido. Un ejemplo interesante son los casos de Michelle Bachelet para la izquierda y Sebastián Piñera para la derecha en Chile; mientras que los de Tabaré Vázquez en el Uruguay, o Lula y Dilma en Brasil, ejemplifican procesos de continuidad "internos" (Sobert Shugart/Carey, 1992; Mainwaring/Shugart, 1993b).

Como se mencionó, la tendencia hacia el mayoriteo decisional se incrementa en las presidencias sin opción a reelegirse, dado que el presidente busca la mayor homogeneidad y coordinación posible con el Parlamento, sobre todo a partir de la disciplina que exige a los miembros de su mismo partido, como se puede advertir muy notoriamente con el caso mexicano bajo la naciente presidencia de Andrés Manuel López Obrador, cuyo partido controla ambas cámaras del Congreso. Pero esta práctica también incrementa el componente arbitrario en que podría caer el sistema en un afán por extender los márgenes de control sobre los gobiernos regionales o, de plano, excluir a las oposiciones que se hallen o no representadas en el Congreso.

Al considerarse este punto, uno debe mencionar que en algunos sistemas presidenciales el problema no surge directamente entre el presidente y el Congreso, sino entre el presidente y su propio partido, en la medida que éste no mantenga una fuerza cohesiva en su programa o en sus acuerdos internos de reparto de espacios para representar los diversos intereses de los grupos o facciones que participan dentro del mismo, y cuya influencia se manifiesta por discutir y establecer la agenda de gobierno en combinación

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

con el ejecutivo. Pero, como se observa en el caso mexicano, el problema de la dualidad legítima entre presidente y Congreso en los hechos se expresa dentro de lo que aquí denominaré una legitimidad triple, en tanto el partido de gobierno se suma como otra estructura de poder, decisión y consulta que opera desde dentro del propio Estado.

De esta forma, igualmente propongo que la alternativa que surge para ayudar a definir un presidencialismo óptimo en términos democráticos es aquella conducente a la elección de un presidente bajo un mecanismo de dos vueltas (lo que proporciona márgenes razonables de reacomodo, diálogo y representación entre el partido encargado de formar gobierno y la oposición que resulta de dicho proceso). En segundo lugar, se debe permitir la formación paralela de parlamentos con atribuciones legislativas que se hallen determinadas y que requieran, en su caso, de mayorías absolutas y calificadas del Congreso para revocar decisiones del Ejecutivo (Carey, 1994). En tercer lugar, considero que debe mantenerse la plena independencia del poder judicial para que éste pueda resolver las controversias existentes entre los otros dos poderes y sus resoluciones sean inatacables desde el punto de vista legal-constitucional (Stepan-Skach, 1993; Linz, 1994). Y, en cuarto lugar, debe darse un buen esquema de instituciones de control (lo que conocemos como organismos constitucionales autónomos) que complementen, acompañen y supervisen, en su caso, la acción de las secretarias y ministerios adscritos al Ejecutivo.

Un hecho que juega en contra de la legitimidad de los procesos políticos es que los ciclos electorales y económicos se pueden ver afectados por la propia acción del sistema presidencial, por cuanto las reglas y los términos de participación estarían definidos por negociaciones o bloqueos entablados entre grupos que desean garantizar la sobrevivencia de sus intereses en lugar de la eficacia del sistema, reproduciendo así los problemas de la legitimidad dual o triple ya descritos líneas arriba (Linz, 1994)

Este es un tema importante porque una confusión frecuente es asociar el factor de disciplina de los partidos políticos y las reglas de competición electoral con la idea de la debilidad estructural del sistema presidencial, ya que se le vincula con la capacidad de centralidad y liderazgo político que tenga el presidente en turno. Pero dicha situación puede generar resultados totalmente opuestos. En ocasiones, si las bases del sistema democrático están bien establecidas, la idea de una disciplina partidaria y gubernamental funciona como una cláusula de salvaguarda que indica que todas las partes integrantes del sistema trabajan respetando las reglas del juego, especialmente entre el presidente y su partido (Mainwaring, 1993).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Una coordinación entre ejecutivo, partido gobernante y Congreso incrementará tanto las expectativas de vida del sistema como el éxito específico de las políticas particulares del gobierno en curso, sin que por ello se ponga en riesgo la estabilidad o la eventual participación de fuerzas opositoras para superar la lógica de "ganadores y perdedores" absolutos que, por lo general, implica la existencia del principio de mayoría relativa dentro de las elecciones que se verifican bajo un sistema presidencial (Sartori, 1994).

III. Algunas líneas de cierre para debatir el presidencialismo latinoamericano a la luz de los tiempos actuales

Al inicio de este trabajo traté de llamar la atención acerca de que el desgaste actual sobre el presidencialismo ha motivado una singular inclinación entre muchos académicos que se ven más atraídos por las posibilidades de una mayor representatividad democrática y el valor de la eficacia que supuestamente expresan los sistemas parlamentarios.

Sin embargo, la evidencia empírica que varios autores aportan en sus trabajos también ha sido contundente a favor de la preferencia que se sigue manteniendo en nuestros países por el sistema presidencialista (sea en sus variantes pura, coalicional o parlamentarizada), pese a los esfuerzos para redefinir los esquemas de gobierno escogidos por las democracias postransicionales (Llanos y Marsteintredet, 2010).

El consenso político generado en la región latinoamericana de los años recientes —quizá muy influido por los acontecimientos y las experiencias acontecidas en la Europa del Este, el sudeste asiático y ahora en los Estados Unidos de América— reafirmaron la idea de que para emprender más exitosamente los problemas de restauración del modelo democrático y las reformas económicas de mercado de corte neoliberal, el sistema presidencial permitiría corregir más rápidamente sus imprecisiones de funcionamiento actualmente existentes, y sólo en caso extremo podría implicar decidirse por su eventual abandono. En estos casos, lo que se propone no es abandonar la forma de gobierno presidencial, sino sólo ajustar algunos de los mecanismos electorales o de integración parlamentaria con los cuales son electos dichos ejecutivos, a efecto de evitar el desarrollo de polarizaciones ideológicas o fragmentaciones partidarias excesivas.

Los riesgos que regularmente se hallan presentes cuando dichos cambios están en proceso son los enfrentamientos y los intentos de manipulación para inclinar la balanza de poder y de la legitimidad hacia alguno de los actores en pugna, como ocurrió en la reciente ola de tentativas golpistas

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

desarrollada en mayor o menor medida, con varios presidentes latinoamericanos con sus parlamentos. Véanse los casos de Honduras, Paraguay, Brasil o Perú en lo que llevamos del presente siglo.

Un tema interesante dentro de la literatura que aquí sólo tratamos en términos positivos por cuanto puede ser una variante que podría moderar los efectos del presidencialismo puro es revisar, dentro de las transiciones que experimentan las democracias latinoamericanas, la cuestión relativa a cómo asegurar que los gobiernos puedan sostener los elementos fundacionales de las transiciones pactadas, a efecto de evitar rupturas que puedan alterar al funcionamiento institucional a largo plazo. Esto es, propiciar el aprendizaje de las buenas prácticas de continuidad que han ofrecido sobre todo países como Costa Rica o Uruguay, y alejarnos de situaciones polarizantes como las de Bolivia, que detienen de golpe su proceso de institucionalidad democrática debido a la incapacidad de procesar internamente la continuidad tanto del régimen como del proyecto político que había estado imperando en los años recientes. Y esto, por desgracia, es una situación susceptible de repetirse especialmente en el marco de una crisis estructural como la que se ha abierto con motivo de la pandemia global del coronavirus, que está obligando a todos los liderazgos gubernamentales al incremento de controles en detrimento de las libertades y los derechos democráticos habituales.

Un aspecto a favor de los sistemas presidenciales es que mantienen una dimensión política nacional, la cual a veces opera en oposición a la naturaleza más particular o regionalista que poseen las instancias legislativas. Este es un punto muy importante para el diseño de las estrategias de la democratización de las propias instituciones de gobierno. Ello incluso es significativo en términos de cultura política, dado que permite sostener la "ventaja operativa" de decisiones expeditas que posee el presidencialismo para facilitar la reducción de la incertidumbre, así como el acuerdo entre actores dentro de los procesos de negociación y decisión gubernamentales que se dan entre centro y periferia. Partiendo de esta circunstancia, las ventajas del presidencialismo se incrementan por el carácter identificable de las políticas públicas, además del responsable (o los responsables) para instrumentarlas. Y esto no es un elemento menor de cara al escenario global de corto plazo que se deberá enfrentar durante los próximos meses y quizás años.

En dicha dirección, una propuesta sobre cómo reformar al modelo presidencial latinoamericano implica analizar las maneras en que se ejerce, se percibe y se reproduce esta forma de gobierno, en tanto una cadena de poder que debe llegar hasta los niveles más micropolíticos y horizontales. Esto es, definir si los valores que académicos y políticos asocian con las ventajas

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

del presidencialismo (arbitraje, eficiencia y representación) pueden ser o no igualmente apreciados por las estructuras de poder regional o local.

Y, al mismo tiempo, podrán definirse cuáles son el tipo de demandas y los actores que exigen la aplicación de reformas dentro del sistema más allá de los diferendos surgidos "desde arriba" entre los partidos, las élites, los gabinetes, el parlamento y el propio presidente. En este aspecto, como crítica a lo propuesto por buena parte de la escuela institucionalista, estudios de esta naturaleza sólo nos permiten cubrir una parte del proceso, aunque quizá sea la más sustancial, por cuanto se deben observar cómo las organizaciones políticas afectan la vida cotidiana.

Estoy cierto que para seguir impulsando el cambio político en México y en el resto de América Latina deben desarrollarse alternativas serias con objeto de moderar y equilibrar la acción democrática de los presidencialismos puros, dado que su acción actual conduce más hacia la preservación del autoritarismo que a la posibilidad de la propia democracia. Es muy importante reafirmar que la democracia no sólo se sostiene en la eficiencia y la representatividad (fines), sino, además, en los medios (elecciones e instancias de gobierno) que se proponen para llegar a los mismos.

Por último, esto lleva a uno de los problemas de la cultura política de las democracias, que Dahl (1993) llamó la "competencia civil" y que justamente hace que el mandato presidencial pueda ser implementado y a la vez adquiera el valor de ser un mito indispensable para la propia democracia; a saber: la selección de un sistema de gobierno o su modificación está notoriamente predeterminada por la aceptación y la voluntad manifiestas con que los ciudadanos racionalizan los costos y los beneficios que implican las diferentes ofertas políticas en curso.

En otro sentido, la idea de competencia también se refiere al desarrollo de las aptitudes y los hábitos democráticos (Collier-Norden, 1991). Las preguntas que emergen aquí serían inmediatas si pensamos en México: ¿Por qué sistemas en apariencia imprácticos como el nuestro mantienen todavía importantes márgenes de fuerza y aceptación social? La explicación para entender casos como el mantenimiento del autoritarismo o de niveles democráticos bajos en México no sólo se descubrirá desde el lado formal de las instituciones, sino también se pueden definir desde la estimación de otros costos laterales que siguen influyendo a la población, como el rechazo a la violencia, la pérdida de beneficios sociales y económicos, aun cuando éstos se generen bajo un sistema de corrupción, o, incluso, el cambio que por lo regular todo intento de modernización y de monopolización ejercen sobre las formas básicas de sociabilidad y control político local, etc.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Así, mientras los costos de la redistribución y readquisición de los derechos políticos plenos como consecuencia de los procesos de transición democrática no sean tan atractivos como parecen, ni la reforma a las instituciones ni la decisión política de la oposición podrán romper de una vez por todas con la inercia y el letargo en que se ha debatido el actual sistema político y la institución presidencial, no sólo en México, sino también para el resto del continente.

Sin duda, y para concluir este trabajo, ello implica un riesgo necesario a favor de la democracia, porque como lo ha dicho Giovanni Sartori (1992), el precio de las formas corruptas del poder, independientemente de su forma presidencial o parlamentaria, no sólo conduce a malas decisiones personales, sino también es la expresión definitiva de malos sistemas de gobierno y de malas sociedades.

IV. Referencias bibliográficas

BIEKART, Kees y FOWLER, Alan, 2011, *El cambio dirigido por la acción cívica. El poder de la imaginación ciudadana*, Barcelona, Icaria.

CAREY, John, 1994, "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo", *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, núm. 55 (invierno), pp. 305-313.

CAREY, John y SUGHART, Matthew, 1998, *Executive Decree Authority,* Cambridge, Cambridge University Press.

CHAISTY, Paul, CHEESEMAN, Nic y POWER, Timothy J., 2018, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford, Oxford University Press.

CHEHABI, H. E. y LINZ, Juan J., 1998. *Sultanistic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

CHEIBUB, José Antonio, 2007, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

COLLIER, David y NORDEN, Deborah, 1991, *Strategic Choice Models of Political Change in Latin America*, Notre Dame, The Helen Kellogg Institute, Working Paper, núm. 168.

COSIO VILLEGAS, Daniel, 1957, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes.

DAHL, Robert A., 1993, "El mito del mandato presidencial", *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, 2a. serie, año 18 (3), pp. 81-98.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DENZAU, Arthur y NORTH, Douglass C., 1994, "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, Basilea, Suiza, núm. 1 (47), pp. 3-31.

ELGIE, Robert, 2011, *Semi-presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford, Oxford University Press.

ELLIOTT, Leslie, BIERSTEKER, Thomas y LOWENTHAL, Abraham, 1995, "Los problemas de las transiciones simultáneas", *Este País*, México, núm. 47 (febrero), pp. 2-10.

ESCAMILLA CADENA, Alberto y SÁNCHEZ GAYOSSO, Ramiro, 2016, "Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder", *Estudios Políticos*, México, núm. 37, pp. 111-141.

FABBRINI, Sergio, 2009, *El ascenso del príncipe democrático. Quien gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

GIBSON, Eduardo, ed., 2004, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

GIBSON, Eduard, 2010, "Politics of the Periphery. An introduction to subnational authoritarians' politics and Democratization in Latin America", *Journal of Politics in Latin America*, núm. 2, pp. 3-12.

HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven, eds., 2006, *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

HOCHSTELLER, Kathryn, 2011, "The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America. From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown", *Journal of Politics in Latin America*, núm. 1, pp. 125-141.

HUNTINGTON, Samuel, 1992, "Desarrollo político y deterioro político", en CARNERO, Teresa, ed., *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 167-220.

KITSCHELT, Herbert y WILKINSON, Steven, 2007, *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 377.

LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, 2010, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press.

LICHBACH, Mark Irving y ZUCKERMAN, Alan, 1997, "Research tradition and theory in Comparative Politics. An introduction", en LICHBACH, Mark Irving y ZUCKERMAN, Alan, eds., *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-16.

LIJPHART, Arend, 1991, "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy*, núm. 1 (2) (invierno), pp. 72-84.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

LIJPHART, Arend, 1994, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 91-105.

LINZ, Juan J., 1994, "Presidential or Parliamentary Presidency: Does It Make a Difference?", en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 3-87.

LINZ, Juan J., 1994b, *El factor tiempo en un cambio de r*égimen, Ciudad de México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

LIPSET, Seymour M. y ROKKAN, Stein, 1992, "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en BATTLE, Albert, comp., *Diez textos básicos en ciencia política*, Barcelona, Ariel, pp. 231-273.

LLANOS, Mariana y MARSTEINTREDET, Leiv, eds., 2010, *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

MAINWARING, Scott, 1993, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, núm. 2 (26), pp. 198-228.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew, 1993b, "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", *Foro Internacional*, V. XXXIII (núm. 134), (octubre-diciembre), pp. 653-683.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew, eds., 2002, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

MARAVALL, José María, 1994, "The Myth of the Authoritarian Advantage", *Journal of Democracy*, núm. 4 (5), pp. 17-31.

MARAVALL, José María, 2006, "La democracia y la supervivencia de los gobiernos", *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, AECPA, núm. 15, pp. 9-45.

MONTESQUIEU, barón de, 1987, *El espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos.

MUNCK, Gerardo, ed., 2007, *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, Cambridge, Cambridge University Press.

NOLTE, Detlef, 2010, "Separación, fusión de poderes y propósito de los regímenes presidenciales en América Latina", en VIVERO ÁVILA, Igor, coord., *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, Ciudad de México, M. A. Porrúa/UAEM/IEEM/IAPEM, pp. 101-126.

NOHLEN, Dieter, 2013, "Presidencialismo versus parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 7, pp. 61-76.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ELLIS, Andrew, OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y ZOVATTO, Daniel, 2009, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal, 2009, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

REYNOLDS, Andrew, ed., 2002, *The Architecture of democracy. Constitutional Design, Conflict Arrangement and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

RENIU, Josep M. y ALBALA, Adrián, 2012, "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur", *Estudios Políticos*, México, núm. 28, pp. 161-214.

ROUQUIÉ, Alain, 2011, *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

SAMUELS. David y SHUGART, Mathew, 2010, *Presidents, Parties and Prime Ministers. How the Separation of Powers affects Party Organization and Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.

SARTORI, Giovanni, 1992, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad Textos.

SARTORI, Giovanni, 1994, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York, The New York University Press.

SCHEDLER, Andreas, 2006, *Electoral Authoritarianism-The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

SHAIN, Yossi y LINZ, Juan J., 1992, "The Role of Interim Governments", *Journal of Democracy*, núm. 1 (3), pp. 73-89.

SHUGART, Matthew S. y CAREY, John, 1992, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.

STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy, 1993, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*, núm. 1 (46), pp. 1-22.

VALADÉS, Diego, 2008, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Ncional Autónoma de México.

WILDAVSKY, Aaron, 1993, "Democracy as a Coalition of Cultures", *Society*, núm. 1 (31), pp. 80-83.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

V. Reformas vinculadas a la ampliación de derechos para la igualdad y la inclusión

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

REFORMAS ELECTORALES PARA GANAR VOZ PÚBLICA

Line BAREIRO[1]

SUMARIO: I. *Aprendizaje de democracias con elecciones competitivas.* II. *Perspectivas en la búsqueda de igualdad de las mujeres.* III. *Las recién llegadas crearon condiciones para tener y ejercer poder.* IV. *Tan importante como la presencia es tener voz pública propia.* V. *Leyes de cuotas y la superación del 30%: las evaluaciones.* VI. *La paridad.* VII. *Algunos datos sobre el efecto de las medidas adoptadas.* VIII. *Las inagotables trampas.* IX. *Referencias bibliográficas.*

I. APRENDIZAJE DE DEMOCRACIAS CON ELECCIONES COMPETITIVAS[2]

La transición a la democracia y el final de los conflictos armados en los países de América Latina se inició en la década de 1970 y se extendió a todo continente en 1980. Ésta tuvo como característica el querer mejores democracias. Para ello se contempló, entre otros elementos relevantes, la creación de condiciones para que la representación política emergiera de elecciones competitivas y, también, la inclusión del principio la igualdad de las mujeres y la no discriminación. Pareciera haber sido el *zeitgeist* o espíritu de ese tiempo, de esa coyuntura. Ambos elementos se pueden observar tanto en los países que mantuvieron democracias legales en las décadas anteriores, como México, Colombia, Venezuela y Costa Rica, como en aquellos que salían de dictaduras, así como de conflictos armados.

[1] En memoria de Evangelina García Prince, feminista y política venezolana, generosa como pocas con sus saberes. Motivadora sin par. Con gratitud y admiración.

[2] Conferencia Magistral Inaugural presentada en el Seminario Internacional sobre "Reformas políticas a la representación en América Latina", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Las constituciones de las dos últimas décadas del siglo XX y de la primera del siglo XXI nos muestran una integración amplia de derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. La igualdad de las mujeres formó parte de ese fenómeno integrador y así se extendieron los mecanismos nacionales de la mujer (MNM), conocidos también como mecanismos para el avance de la mujer (MAM) y tomaron forma de secretarías, institutos y ministerios. Se trataba de una búsqueda regional para tener democracias formales y, sobre todo, que fueran más representativas, incluyentes y que tuvieran elementos de democracia participativa. Lo anterior se llevó a cabo incorporando los principios de igualdad y no discriminación, el reconocimiento y el respeto a los derechos humanos y de la igualdad de las mujeres en la representación política (Díaz, 2016).

En muchos países se fundaron instituciones con autonomía del poder político para administrar y juzgar todo lo referente a elecciones competitivas en organizaciones políticas, en elecciones locales, estaduales y nacionales y en algunos países, con competencia incluso para organizaciones intermedias de la sociedad. Estos organismos electorales, a su vez, firmaron dos protocolos: el de Tikal (1985) y el de Quito (1989), que fueron las primeras organizaciones regionales de organismos electorales del mundo y que en el año 1991 se unieron en la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). En el contexto de democratización con una agenda de derechos humanos en el centro, no fue casual que la secretaría permanente de la Uniore, el Centro de Asesoría Promoción Electoral (Capel), fuese parte del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Hubo casi tres décadas de consenso democrático, plasmado no sólo en la ley sino también en la institucionalidad pública y en el ejercicio de una ciudadanía activa. Me refiero al periodo entre 1980 y 2010, pues en algunos casos las aperturas a la democracia se debieron a la pérdida de legitimidad de los gobiernos dictatoriales o autoritarios y grandes movilizaciones sociales que llevaron a negociaciones. En otros casos, como el del Paraguay, la transición se inició por un golpe militar de las entrañas de la dictadura, a inicios de 1989. Fueron años de búsqueda de mejor democracia.

El retroceso democrático se inició en Honduras el 27 de junio de 2009, con el golpe de guardia pretoriana contra el presidente Manuel Zelaya. El deterioro institucional y de la calidad de la democracia continuó y en países como Paraguay y Brasil comenzó con juicios políticos a Fernando Lugo y Dilma Rousseff. Se sucedieron inestabilidad, acusaciones de corrupción y reelecciones forzadas en países como Venezuela, Nicaragua, Perú y Haití, que no pudo consolidar un sistema político más incluyente e institucional. Este capítulo aún no se ha cerrado.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

II. Perspectivas en la búsqueda de igualdad de las mujeres

Los enfoques que han incidido directamente en las propuestas de reforma política de los derechos las mujeres han sido la igualación, la perspectiva de género y de derechos humanos.

1. *Igualación*

La idea central de las sufragistas consistía en que para ser iguales había que entrar a los ámbitos masculinos, hacer lo que ellos hacen (Bareiro y Soto, 1997). Su propuesta fue tener poder de decidir quién gobierna, así como la representación política, es decir, lograr el reconocimiento de su ciudadanía para tener derechos políticos como los hombres. Sin duda alguna, las sufragistas rompieron los moldes y son consideradas como la primera ola del feminismo en América Latina. Las feministas sufragistas se negaban a ser sólo madres y a ser relegadas al ámbito privado como su único destino. Su voz pública se escuchó y fue denostada, pero en cada caso consiguieron "parlantes" masculinos. Estos fueron los aliados, generalmente intelectuales y políticos, que apoyaron su causa; en cada país el voto femenino se logró en alianza con hombres que argumentaron a favor de la igualdad.

Tabla 1. Reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en América Latina

Argentina	1947
Bolivia	1952
Brasil	1932
Chile	1949
Colombia	1954
Costa Rica	1949
Cuba	1834
Ecuador	1929
El Salvador	1939
Guatemala	1946
Haití	1950

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Honduras	1955
México	1953
Nicaragua	1955
México	1953
Nicaragua	1955
Panamá	1946
Paraguay	1961
Perú	1955
Uruguay	1932
Venezuela	1946

FUENTE: CIM (1995: 7).

Si bien en muchos países las luchas de las sufragistas comenzaron en el siglo XIX, lo cierto es que se conquistaron los derechos políticos de votar y ser votada entre 1929 y 1961. En algunos países como Bolivia y Perú, primero tuvieron derechos políticos las mujeres letradas y, años después, se universalizaron los derechos políticos al establecerse el derecho al voto de las personas analfabetas. Esta lucha se conoce más como la conquista del voto femenino que por los derechos políticos, pues las mujeres buscaron decidir quién gobierna, más que gobernar ellas mismas. Esta situación se mantuvo hasta la redemocratización de los años ochenta y las mujeres fueron excepcionales en la representación política y en la conducción de los partidos políticos.

2. *Perspectiva de género y de derechos humanos*

El *género* es una categoría analítica; esta traducción al castellano proviene de la palabra *gender* en inglés. Dicha categoría permite explicar la ubicación de mujeres y hombres en la sociedad, así como las relaciones entre éstos en diferentes momentos de la historia y en distintas clases sociales. Sus principales ejes de análisis son *a)* sexo-género; *b)* lo público y lo privado, y *c)* trabajo productivo-trabajo reproductivo.

A efectos de este debate sobre reformas políticas en la región, el eje de análisis más relevante es el público-privado. En términos generales, este eje parte de la premisa de que, aunque existen excepciones, el ámbito público del gobierno

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

es masculino. En suma, en el ámbito público se deciden muchas de las reglas del ámbito privado, que es el ámbito al que han sido relegadas las mujeres.[3]

La categoría "género" no pretende explicar todas las relaciones de poder, sino que desde su inicio se vinculó con otras teorías sobre el poder y las relaciones sociales. La categoría, así como la teoría de género, explican una parte de las relaciones sociales, es decir, una dimensión de la construcción social del poder. Sin embargo, por ser de suma utilidad, la categoría se ha aplicado a investigaciones en todos los países del mundo, y en todos ellos ha contribuido a la comprensión de las relaciones entre hombres y mujeres.

Por tanto, con el análisis de género se pueden demostrar desigualdades, discriminaciones e injusticias que estaban naturalizadas. Entonces, si esa situación o relación no es producto de la naturaleza o de Dios, es parte de las relaciones humanas de poder. Si se acepta que esa situación o relación es injusta, se debe cambiar. Esa desnaturalización se ha hecho con investigaciones y con datos.

A partir de pensar en la transformación con base en investigación que desnaturaliza las desigualdades de género, se hacen propuestas, se las desarrolla, y se lucha para que sean aceptadas. Pero se ha visto que el movimiento feminista no se ha conformado con lograr la aprobación de su proyecto, sino que estudia si éste se cumple o no con los resultados esperados y, por tanto, si se cambia efectivamente la situación de desigualdad que viven las mujeres. Si no es así, a partir de nuevos análisis se reinicia el ciclo.

A partir del nacimiento del derecho positivo de los derechos humanos se incluyó la no discriminación por razón de sexo. Concretamente así fue tanto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ambos en vigencia desde marzo de 1976. Tres años después, la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de la ONU (CEDAW por sus siglas en inglés), que entró en vigencia en 1981.

Todos los países de la región ratificaron la CEDAW. La Convención tiene varios artículos pertinentes para basar propuestas de reformas electorales. Por ejemplo, el artículo 5º dispone la obligación de cambiar estereotipos de inferioridad o superioridad de un sexo sobre otro; el artículo 4º dispone la ne-

[3] Por ejemplo, el derecho civil, hasta hace pocas décadas, disponía que la mujer necesitaba permiso del marido para ejercer profesión, comercio o industrial, dar sus servicios en locación, etc. Además, era el hombre quien decidía el domicilio conyugal y era el administrador no sólo de sus bienes propios, sino también de los gananciales y en algunos casos de los bienes propios de la mujer. Por su parte, el derecho penal tipificaba de manera diferente el adulterio femenino y el masculino, y también penalizaba de manera muy distinta en desmedro de las mujeres.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

cesidad de tomar medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de facto. Es decir, la propia Convención otorga la base jurídica a los países para adoptar lo que en inglés se conoce como *affirmative action* o acción afirmativa o positiva en castellano. A su vez, exactamente esto es lo que da base jurídica a las cuotas mínimas para las candidaturas de mujeres, o máximas, que ningún sexo sea incluido en más de un porcentaje de la lista dependiendo de la legislación y sistema electoral de cada país. En suma, la CEDAW cuenta con un artículo sobre la igualdad en la toma de decisiones, el artículo 7º.

Cada uno de los grandes tratados de derechos humanos cuenta con un comité que da seguimiento a su cumplimiento. La CEDAW es la única convención que otorga a su Comité, en su artículo 21º, el poder de interpretar el instrumento en Recomendaciones Generales (RG). En ese sentido, el párrafo 8 de la RG Nº 25 ha dado la base jurídica para establecer el principio de igualdad sustantiva:

> 8º En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

III. Las recién llegadas crearon condiciones para tener y ejercer poder

El sujeto de transformación de los sistemas electorales para la igualdad de las mujeres ha estado compuesto por aquellas que se dedican a la política, las integrantes del movimiento feminista, así como del movimiento amplio de mujeres. Como las sufragistas, estas mujeres pudieron tejer alianzas y lograr apoyos no sólo de hombres intelectuales y algunos políticos; también con organizaciones regionales como la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que actualmente forma parte de la OEA, pero lo distinto es que en muchos casos se logró apoyo de la prensa, o de parte de ella, y también de otros medios de comunicación, así como de organizaciones de derechos humanos y otras.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

La representación descriptiva de mujeres en el poder legislativo de diferentes países se incrementó. A su vez, el movimiento feminista y amplio de mujeres trabajó para que hubiera mecanismos de igualdad (mecanismos para el avance de la mujer o MAM) que desarrollaran políticas públicas desde el poder ejecutivo, con el más alto nivel jerárquico. El momento de su creación fue variable, pero en la década de 1990 se creó la mayoría de los mecanismos. Éstos, a su vez, se relacionaron con sus pares de otros países en espacios multilaterales de la región. Las instituciones más importantes han sido Unifem, hoy ONU Mujeres, la CEPAL, que formó una mesa directiva y mantuvo conferencias regionales cada tres años en las que se debatió y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

En ese tiempo se desarrollaron también conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas. Dichas conferencias significaron un importante avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, principalmente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993; la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994; y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995.

En ese entramado de instituciones que buscaban ampliar el catálogo de derechos de las mujeres participaron tanto representantes gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil. Éstas habían comenzado a trabajar en red regional, entre mujeres de América Latina y el Caribe hispano, desde 1981, cuando se realizó en Bogotá el primer Encuentro Feminista de América Latina y el Caribe. Estos encuentros se realizan cada tres años y los temas relacionados con la participación y la representación política han formado parte constantemente. También se ha debatido acerca de la participación de las mujeres en los movimientos antidictatoriales de la región. A pesar de la temporalidad de estos encuentros, muchas redes temáticas o más amplias funcionan de manera permanente. Todos estos espacios comunes son fundamentales para compartir argumentos, apoyarse mutuamente cuando se critican las normas vigentes o las políticas públicas, si se presenta un proyecto de ley, o para desarrollar apoyos para la aprobación de una norma o una política nacional o local.

En la Décima Conferencia de la Mujer de América Latina y el Caribe, reunida en Quito en el año 2007, se acordó la que sería la agenda posterior tanto de los MAM como de las organizaciones de mujeres. Las integrantes de la sociedad civil y las delegadas gubernamentales ya habían comenzado a plantearse la posibilidad de paso de las cuotas a la paridad. Estas ideas fueron influidas por las propuestas de la Primera Cumbre Europea "Mujeres en el poder", reunida en Atenas en 1992, en cuya declaración se propone la paridad en la representación y se acuña el término *democracia paritaria.*

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Otro de los grandes temas adoptados por la 10ª Conferencia de la Mujer de América Latina y el Caribe fue el de la igualdad para las trabajadoras del servicio doméstico, el principal empleo de mujeres jóvenes, pobres y de bajo nivel educativo en la región. No habían llegado las representantes gubernamentales con esa agenda. La Articulación Feminista Marcosur organizó un *side event* titulado "La mesa está servida", que tuvo su impacto y en el Consenso de Quito se incluye la discriminación legal que subsiste para estas trabajadoras y la necesidad de lograr su igualdad legal. Al final de la conferencia todas las presentes aplaudieron el Consenso con guantes de goma anaranjados, como símbolo del trabajo doméstico remunerado y no remunerado, que fueron previamente repartidos por integrantes de la sociedad civil.

Es decir, se trabajó tanto el poder (político) como el no poder que habían tenido las trabajadoras del servicio doméstico remunerado para lograr la igualdad legal de su trabajo. A partir del Consenso de Quito, las ideas y la agenda construidas colectivamente incluyen tanto cuestiones de poder público como del no poder femenino y se han convertido en propuestas, en leyes, en datos estadísticos, en reformas políticas.

IV. Tan importante como la presencia es tener voz pública propia

Mary Beard fue quien promovió la idea acerca de la necesidad de recuperar la voz pública de las mujeres. Según esta estudiosa del Imperio Romano y de la Grecia Clásica, durante 3 000 años en Occidente ha permanecido la prohibición de la voz pública femenina. La autora basa su afirmación en un relato de *La Odisea*. Penélope se harta de escuchar a sus pretendientes, que no paraban de narrar la muerte de su marido, Ulises, y la necesidad de que ella, reina de Ítaca contrajera nuevo matrimonio. Enojada, Penélope les pide que dejen de cantar cosas tristes, pero su adolescente hijo Telémaco le dice: "madre mía; vete adentro de la casa y ocúpate de tus labores propias, del telar y de la rueca... Este relato estará al cuidado de los hombres y, sobre todo, al mío. Mío es, pues, el gobierno de la casa". La prohibición fue aceptada por Penélope, quien se encerró en su espacio privado y siguió tejiendo y destejiendo (Beard, 2018).

Son innumerables los ejemplos de prohibición y sanción hacia las mujeres por ejercer su voz pública en diferentes tiempos y países. A continuación citaré dos bastante ilustrativos. A Marie Jeanne Roland la guillotinaron en la Revolución Francesa "por su antinatural tendencia a la actividad política" (Galeano, 2008). Se la conocía como Manon Roland, esposa de Jean Marie Roland, ministro del Interior de la Revolución Francesa, quien se

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

suicidó al enterarse de la ejecución de su esposa. Ella había participado activamente en debates entre los girondinos, escribía en la prensa e, incluso, a reuniones organizadas por ella asistía el propio Robespierre (EcuRed, s/d).

En Paraguay, en 1901, un grupo de mujeres de Concepción enviaron un telegrama que decía: "Damas paraguayas envían sentido pésame elección senador traidor, José Segundo Decoud. Dios proteja destino patria". Como consecuencia, estas mujeres fueron agredidas en la prensa, argumentando que desprestigiaban a sus maridos y familias metiéndose en lo que no les correspondía e incluso se despidió al telegrafista. Hubo dos intelectuales hombres, de diferentes partidos políticos, que las apoyaron con artículos en los principales periódicos: Cecilio Báez y Arsenio López Decoud (Monte y Martínez, 1999).

La voz pública es imprescindible para mostrar discriminaciones y abusos, pero también para generar propuestas legales y debates para la transformación de sociedades y Estados. También es indispensable para desarrollar políticas públicas como los sistemas nacionales de cuidados, impensables hace solamente unos años. Estas políticas permiten disminuir el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres y compartir el trabajo de cuidado con los hombres de la casa, con el Estado y con las empresas.

V. Leyes de cuotas y la superación del 30 %: las evaluaciones

En el párrafo 184 de la Plataforma de Acción de Beijing se destaca que se estaba lejos de cumplir con el Objetivo del Consejo Económico y Social de las Nacionales Unidas de que para 1995 debía haber un 30 % de Mujeres en cargos de decisión. Se volvió a convertir en objetivo. La investigación especializada va cambiando a la par que la representación femenina aumenta de importancia. Por ejemplo, en la primera edición del *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (1998) no había un artículo específico sobre representación política de las mujeres; sí había uno de 10 páginas sobre representación de minorías y mujeres, cuotas, etc. (Sottoli, 1998). En la segunda edición hubo un artículo específico sobre representación de mujeres, de 10 páginas; para la tercera edición del tratado, se triplicó el número de páginas, porque la legislación al respecto se quintuplicó en la región (Bareiro, 2007; Bareiro y Soto, 2017).

Las primeras cuotas por ley que tenían el objetivo de acelerar la igualdad de las mujeres en la representación política se establecieron en Argentina en el año 1991. Hasta entonces había solamente cuotas voluntarias en partidos políticos, principalmente de la socialdemocracia europea. La

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

mayoría de los países iniciaron sus medidas con cuotas del 30 %. Así fue en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Panamá.

Algunos países establecieron cuotas por debajo y las aumentaron gradualmente como Brasil con 15 % para municipios y luego 30 %. En el caso de Ecuador se comenzó con 25 % pero con mandato de aumentar 5 % en cada elección hasta llegar a 50 %. Por su parte, Perú y la República Dominicana comenzaron con cuotas de 25 % para pasar luego a 30 % el primero y a 40 % el segundo. Paraguay es el único caso en el que se aprobó 20 % para las primarias y nunca pudo cambiarse pese a múltiples proyectos presentados. Por encima del 30 % inicialmente se encuentran Chile y Costa Rica, con 40 %, aunque en el primer caso tiene formulación de cuota máxima de cualquiera de los sexos, no más de 60 %, y Uruguay con 33 % de cuota mínima de mujeres. Por último, debe señalarse que Guatemala y Venezuela no tienen cuotas ni medida alguna que acelere la igualdad de las mujeres. Sin embargo, en el segundo caso el Tribunal Electoral dispuso ocasionalmente que las listas debían ser paritarias.

En 2008 y 2009 se realizaron tres evaluaciones a las leyes de cuotas y su aplicación en la región. La primera fue editada por Marcela Ríos Tovar bajo el título *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina.* Por otro lado, las autoras Nélida Archenti y María Inés Tula editaron el libro *Mujeres y política en América Latina*. Finalmente, el libro *Igualdad para una democracia incluyente,* de Line Bareiro e Isabel Torres García, constituye otro importante esfuerzo de análisis. En este último trabajo se llegó a la conclusión, a partir del análisis de la información proveída por organismos electorales de los 11 países que en ese momento tenían leyes de cuotas, que las cuotas funcionan si se dan las siguientes condiciones:

- Adecuado funcionamiento del Estado de derecho. Es decir, se cumple la ley.
- Existencia de una ciudadanía activa de las mujeres. En la mayoría de los casos hubo que controlar y protestar. En algunos casos como el argentino, se judicializó e incluso se llevó al sistema interamericano, hasta lograr una excelente reglamentación.
- Existencia de una opinión pública favorable. Esto es fundamental principalmente en sistemas de listas cerradas no bloqueadas. Por ejemplo, en Perú las mujeres han subido de lugar, pero en la República Dominicana bajan por lo general.
- Mecanismos adecuados al sistema electoral del país.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VI. La paridad

La paridad se trata de la incorporación del principio constitucional de igualdad en la representación política democrática, tomando en consideración la diferencia sexual. Es decir que se coloca la diferencia entre hombres y mujeres a la par que las diferencias territoriales y de las diferencias ideológicas o de liderazgo. La paridad fortalece y actualiza a la democracia representativa. El primer país del mundo que la integró a su Constitución como principio y formuló leyes al respecto fue Francia en 1998. En este caso, democracia paritaria y paridad en la representación legislativa es lo mismo, porque se trata de una democracia parlamentaria. Al único país europeo al que se extendió la paridad de 50 % fue Bélgica. En África tienen norma de paridad Senegal y Túnez. Fue maravilloso cuando este último país estableció las listas cebra, un nombre distinto para lo que en otros países se llama trenza, lista cremallera, o alternancia mujer-hombre u hombre-mujer.

En América Latina hay ocho países con norma de paridad, tres de ellos con normas constitucionales: Ecuador, Bolivia y México. Las constituciones ecuatoriana y boliviana tienen normas de paridad que crean un sistema de paridad, más allá de la representación legislativa, pues la establece para órganos electivos, organizaciones y diferentes representaciones. En la reforma constitucional de 2014, México incluyó el principio de paridad como obligación de los partidos para garantizar la paridad en sus candidaturas a representantes en el poder legislativo. En suma, en el año 2019 se hizo en dicho país una reforma constitucional más amplia que contempla como obligación, conformar paritariamente los principales cargos de designación y postulación de los tres poderes del Estado. Se han exceptuado las candidaturas a gubernaturas, lo que muestra que la mayor resistencia es a cargos ejecutivos unipersonales.

Nueve países tienen legislación paritaria: Ecuador, Bolivia, México, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Perú y Argentina. Dos de ellos tienen regulación deficiente de la paridad y sobre ello volveremos más adelante. En 2019, Perú adoptó una norma de 40 % inicial para las primarias con alternancia, lo que debe reflejarse también en la lista a competir. El porcentaje aumentará 5 % en cada elección, llegando al 50 % en el año 2031. Sin embargo, en la convocatoria realizada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se publicó una resolución por la cual no se aplicaría la Ley 30996, aprobada en agosto de 2019, para las elecciones extraordinarias de congresistas que se realizaron el 26 de enero de 2020, a raíz de la disolución del Congreso. En 2020, finalmente, se aprobó la Ley 31030, que incluía la paridad con alternancia.

En América Latina, paridad no es igual a democracia paritaria como en Europa, sino un paso imprescindible para avanzar hacia la democracia

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

paritaria. Hasta ahora, el documento que ha orientado el debate sobre democracia paritaria ha sido la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria aprobada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) y elaborado conjuntamente con ONU Mujeres.

VII. Algunos datos sobre el efecto de las medidas adoptadas

De acuerdo con la base de datos de la Unión Interparlamentaria, desde el año 2017, América Latina, incluyendo a los dos países del Caribe hispano, era la región del mundo con mayor porcentaje de mujeres en sus legislativos (30%). En 2018 y hasta mediados de 2019, cuatro países latinoamericanos con legislación de paridad figuraban entre los 10 con más alto porcentaje de mujeres en el mundo: Bolivia, México, Nicaragua y Costa Rica. De éstos, Bolivia era el único que había llegado a 50% de mujeres en el total de cargos legislativos. México, Nicaragua y Costa Rica se encontraban con 48.2%, 45.7% y 45.6%, respectivamente, ocupando el 4º, 7º y 8º lugar del mundo.

En noviembre de 2019, Bolivia mantuvo el tercer lugar mundial por sus altos niveles de representación femenina, en tanto que México bajó al quinto lugar y Costa Rica al lugar 12 con el mismo porcentaje que tenía anteriormente. Nicaragua descendió al lugar 13, pues su porcentaje de mujeres decreció a 44.7%, a pesar de que no hubo elecciones legislativas en este tiempo. Esto se debió al aumento del porcentaje de mujeres en los legislativos de algunos países europeos, como Andorra, España, Suecia y Finlandia. Pero también de países africanos; así, Namibia ocupa ahora el lugar 10 del mundo y Sudáfrica el 11.

VIII. Las inagotables trampas

En los últimos años hemos debatido y hecho pública una serie de trucos para desplazar u ocupar el lugar de las mujeres. Éstos son ejercidos principalmente por varones que pretenden ser candidatos ocupando el lugar de las mujeres. La mayoría de esos trucos son ya suficientemente conocidos y se han dado en los diversos países. A continuación, se mencionan algunos:

- La transformación de nombres de hombres en femeninos para inscribirse en las listas y dar la impresión de que son mujeres.
- La obligación de renuncia de la mujer que cubrió la cuota o paridad para reemplazarla por su suplente varón.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

- La interpretación de la alternancia como rotación de suplentes a titulares a mitad del mandato, pero que solamente es aplicado en casos de mujeres titulares.
- La creación de obstáculos para la asunción al cargo de la mujer que fue electa.
- Hombres heterosexuales que se declaran mujeres trans para inscribirse como mujeres.

El éxito en el aumento del poder institucional de las mujeres en el mundo también da lugar a ataques muy fuertes a través de distorsiones, falseamientos y descalificaciones a sus propuestas. Estas prácticas han llevado incluso a que los temas de igualdad de las mujeres y las reivindicaciones feministas, junto a los derechos humanos, se hayan convertido en el centro de disputas electorales, como sucedió en las elecciones costarricenses de 2018. Dos ejemplos de trampas que hacen desaparecer la paridad, pese a grandes declaraciones y que provienen de la misma ley o de la autoridad electoral, se encuentran en dos ejemplos concretos. Panamá y Honduras se encuentran en los lugares 96 y 97, respectivamente, del *ranking* de la Unión Interparlamentaria (*IPU*).

En el caso de Panamá, luego de poner en la ley electoral todos los recaudos para que haya paridad, incluyen una disposición según la cual el mecanismo partidario de la mujer puede justificar la exclusión, es decir, el no cumplimiento de la norma de paridad (Código Electoral Panamá, modificaciones de 2017):

> Artículo 303. En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las elecciones generales, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el 50 % de las candidaturas sean para mujeres.
> Los partidos deberán cumplir con el mínimo establecido de los candidatos a cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electos. No será admitida ninguna lista que no cumpla con estos requisitos (...)
> En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

De hecho, el párrafo final da el camino para que, como sucede en la realidad, ningún partido cumpla con la paridad. Lo peor del caso es que hace cumplir al mecanismo interno de igualdad el rol de justificar la exclu-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

sión de las mujeres. Yara Campos, magistrada suplente del Tribunal Electoral de Panamá, expresó que:

> El Tribunal Electoral inscribe las listas para las primarias con menos del 50% exclusivamente si tiene la certificación del mecanismo partidario de la mujer que suele decir más o menos, que "No hubo más mujeres que manifestasen su voluntad de ser candidatas". Existen dos recursos para impugnar tales dichos pero nunca han sido usados.

Es posible que la no impugnación de los dichos se deba a que los dos artículos del título VIII, que trata sobre delitos y faltas electorales, el 465 y 469, conllevan penas privativas de libertad, si se comprueba la falsedad de los dichos. En el caso de Honduras, la trampa se ubicó al reglamentar el mecanismo de alternancia. Así, luego de decir que "puede" haber alternancia desde la primera posición en la lista, la misma es "obligatoria" recién desde determinada posición que dificulta la elección de mujeres. A ello se agrega que Honduras tiene un sistema de elección con voto preferencial, es decir, de listas cerradas no bloqueadas y con una preferencia. Además, la obligación de alternancia varía según el número de representantes a ser elegidos en cada departamento del país (tabla 2). Evidentemente, se trata de una reglamentación que hace imposible el logro de la paridad.

TABLA 2. El mandato de posición en el sistema electoral de Honduras

Número de diputadas(os)	Se exige la alternancia a partir de la Posición
Departamentos de 3, 4, 5 y 6 diputadas(os)	3 posición
Departamentos de 7, 8 y 9 diputadas(os)	4 posición
Departamentos de 20 y 23 diputadas(os)	5 posición

FUENTE: Tribunal Supremo Electoral, Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales, elecciones primarias 2017.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

IX. Referencias bibliográficas

Bareiro, Line, 1996, "Las recién llegadas. Participación política de las mujeres en América Latina", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV,* San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Bareiro, Line y Soto, Clyde, eds., 1997, *Ciudadanas. Una memoria inconstante*, Caracas, CDE y Editorial Nueva Sociedad.

Bareiro, Line y Soto, Lilian, 2019, "Representación política de las mujeres", en Nohlen, Dieter, Valdés, Leonardo y Zovatto, Daniel, *Derecho electoral latinoamericano.* Un enfoque comparativo, México, FCE, pp. 728-756.

Bareiro, Line, 2007, "Representación política de las mujeres", en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco Hernández, Jesús y Thompson, José, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, IIDH-CAPEL, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal Electoral, pp. 679-692.

Beard, Mary, 2018, *Mujeres y poder. Un manifiesto,* Barcelona, Crítica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007, *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, ONU, CEPAL, Quito, Ecuador, <https://www.cepal.org/es/eventos/decima-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>.

Comisión Interamericana de Mujeres, 1995, *Participación Política de las Mujeres*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos.

Díaz García, Victoria, 2016, *Los mecanismos nacionales y regionales de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, Panamá, ONU Mujeres Regional, Caribe Hispano.

Ecured, s/d, *Marie Jeanne Roland*, <https://www.ecured.cu/Marie_Jeanne_Roland>.

Galeano, Eduardo, 2008, *Espejos. Una historia casi universal*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, *Acta constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur*, San José, Costa Rica, <https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/protocolo-de-quito>.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991, *Acta constitutiva de la Unión Interamericana de Asociaciones Electorales*, <https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/uniore>.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 1998. *Acta constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, Panamá, <https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/protocolo-de-tikal>.

MONTE, Mary y MARTÍNEZ, Ofelia, 1999, *Dios proteja destino patria*, CDE, Asunción, <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/1999/12/Dios-Proteja-Destino-Patria.pdf>.

NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel, comps., 1998, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, IIDH, Universidad de Heidelberg, Tribunal Supremo de Elecciones e Instituto Federal Electoral.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1966, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ONU, Oficina del Alto Comisionado, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1966, *Pacto Interncional de Derechos Económicos, Sociales y Culturale*s, ONU, Oficina del Alto Comisionado, consultar en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1979, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ONU, Oficina del Alto Comisionado, <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015, *Plataforma de Acción de Beijing*, ONU Mujeres, Beijing, <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO, 2015, *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*, ONU Mujeres y Parlatino, <https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf>.

SOTTOLI, Susana, 1998, "Representación de minorías y de mujeres: cuotas", en NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, IIDH, Universidad de Heidelberg, Tribunal Supremo de Elecciones e Instituto Federal Electoral.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PARTIDOS: LAS REFORMAS POLÍTICAS NECESARIAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN PENDIENTE

Lorena VÁZQUEZ CORREA

SUMARIO: I. *Introducción. El problema y su justificación.* II. *Marco normativo internacional.* III. *Igualdad de género al interior de los partidos. Reglas que no se cumplen.* IV. *Consideraciones finales.* V. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA Y SU JUSTIFICACIÓN[1]

Si se quiere avanzar en materia de igualdad de género en los partidos políticos y la política nacional, es importante abordar la subrepresentación de las mujeres en los cargos de liderazgo al interior de los partidos (Llanos y Sample, 2008; Roza *et al.*, 2010; Vázquez, 2014; Freidenberg, 2017). Los dirigentes y los miembros de los máximos órganos decisorios de los partidos participan en la selección de candidaturas, eligen a los líderes del poder legislativo, son responsables de implementar acuerdos y resoluciones adoptados por la asamblea nacional del partido, así como de verificar que se cumplan sus estatutos y las leyes electorales nacionales.

La presencia de las mujeres en dichos espacios de poder es fundamental para promover el liderazgo de las militantes, adherentes o simpatizantes, influir en la composición de las listas de candidaturas, monitorear el presupuesto del partido, asegurándose de que éste cumpla con sus compromisos de género, representar los intereses de las mujeres en los espacios de decisión, así como vigilar y promover mecanismos dirigidos a impulsar la igualdad de género (Llanos y Sample, 2008; Hinojosa, 2012; Roza *et al.,* 2015).

[1] 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 los Estados Americanos, en la Ciudad de México, los días 27 y 28 de septiembre de 2018.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Gran parte de la literatura sobre el acceso de mujeres a espacios de decisión política en las democracias modernas se ha centrado en explicar el número de mujeres en los congresos y las estrategias para incrementar su representación (Pitkin, 1985; Htun, 2002; Baldez, 2004; Bareiro *et al.*, 2004; Jones, 2009; Jones, *et al.*, 2012; Schwindt-Bayer, 2014; Caminotti, 2016; Caminotti y Freidenberg, 2016; Freidenberg y Lajas, 2017; Krook, 2017; Archenti y Tula, 2017; Schwindt-Bayer, 2018). Pocas investigaciones, sin embargo, han explorado la representación política de las mujeres al interior de los partidos (Llanos y Sample, 2008; Roza *et al.*, 2010; Vázquez, 2014; Freidenberg, 2017).

El estudio de la inclusión de mujeres en los órganos de dirección de los partidos precisa comprender la naturaleza y la dinámica del interior de estas organizaciones, tales como la estructura burocrática, las reglas de selección de dirigentes, los acuerdos entre fracciones de la organización, los derechos de la militancia, el papel de actores comprometidos con la agenda de género, así como la relación entre las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales) y los partidos, entre otros elementos, a fin de identificar qué factores determinan el acceso de las mujeres a estos espacios de decisión (Freidenberg, 2017).

En los sistemas democráticos, los partidos políticos son una de las instituciones más importantes y variables en cuanto a sus normas, regulaciones y procedimientos; es decir, en términos de las reglas formales y de sus métodos informales y tradicionales de organización (Aldrich, 2012). A menudo son los mismos actores que participan en la formulación de las reglas del partido quienes luego moldean informalmente su aplicación y observancia para resultar favorecidos (Panebianco, 1992). Asimismo, la naturaleza de estas organizaciones es fundamentalmente extralegal; esto es, a pesar de sus estatutos, su dinámica interna se basa en las acciones de políticos con intereses individuales que los crean y buscan mantenerlos (Aldrich, 2012: 35-40). En esta dinámica, la inclusión de mujeres en los espacios de liderazgo al interior de los partidos no ha sido una prioridad en la región latinoamericana.

Este capítulo analiza la inclusión de mujeres en el máximo órgano de dirección ejecutiva de los tres partidos con mayor fuerza legislativa de 18 países de América Latina en 2018, desde un enfoque neoinstitucionalista. El objetivo es identificar los retos que persisten en América Latina para garantizar que los partidos políticos incluyan a las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres a los cargos de dirección interna. Se argumenta la necesidad de centrar los esfuerzos reformistas en la dinámica interna de los partidos, a partir de reglas incluyentes de selección de dirigentes, con

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

la inclusión de cuotas de género o paridad en los estatutos de los partidos, los cuales deberían ir acompañados de la participación de militantes que demanden el cumplimiento de éstos, mejorando así las posibilidades de las mujeres de alcanzar posiciones en las dirigencias partidistas y, por tanto, romper la "ley de hierro" de las oligarquías partidistas (Michels, 1911).

II. Marco normativo internacional

El derecho de las mujeres a participar en el ámbito de la política es reconocido en la actualidad como un derecho humano fundamental y es un requisito básico para la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto pleno a la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia. Así, los derechos de la militancia partidista están contemplados en diversos tratados internacionales, lo que obliga a los Estados parte y a todas sus autoridades, incluidos los partidos políticos, a cumplir con los derechos políticos de las mujeres ahí establecidos.[2]

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995, art. 190) reconoció que las modalidades tradicionales de muchos partidos políticos siguen siendo un obstáculo para la participación de la mujer en la vida pública, por lo que los llamó a examinar sus estructuras y procedimientos para eliminar las barreras que discriminan directa o indirectamente la participación de las mujeres, así como a establecer iniciativas para que participen plenamente en todas sus estructuras internas de adopción de decisiones, incluidas la dirección de los partidos y los procesos de designación de candidaturas.

En el Consenso de Quito (2007, acuerdo VIII) los países acordaron desarrollar políticas electorales de carácter permanente que condujeran a los partidos políticos a incorporar el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos, así como promover la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres. El fin de implementar dichas políticas era consolidar la paridad de género y propiciar el compromiso de los partidos políticos implementando acciones positivas y estrategias de comu-

[2] Algunos de estos instrumentos son la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1981), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, 1981) y su Protocolo Facultativo (2002), la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la Declaración y Objetivos del Milenio (2000). Entre los tratados internacionales de la región latinoamericana se encuentra la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1981), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará, 1999) y el Consenso de Quito (2007). Todos ellos consideran la inclusión de mujeres en los espacios de poder político.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

nicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas para lograr la inclusión paritaria de hombres y mujeres en los espacios de toma de decisiones y en la vida interna de éstos (acuerdo IX).

Sin embargo, el papel determinante que han tenido estos instrumentos para visibilizar la situación económica, política y cultural de las mujeres y propiciar reformas en la materia no se ha visto reflejado en las prácticas internas de los partidos políticos.

III. Igualdad de género al interior de los partidos. Reglas que no se cumplen

En las últimas dos décadas, diversos partidos políticos han realizado reformas relativas a apoyar la participación política de las mujeres en su organización interna. Entre dichas reformas se encuentran la introducción de mecanismos de acción afirmativas, como cuotas de género, para definir las candidaturas para ocupar las posiciones internas de toma de decisiones, han fundado o fortalecido organizaciones de mujeres al interior, han modificado sus procesos internos de selección de candidatos y dirigentes, y han ofrecido capacitación especial para sus integrantes y candidatas mujeres. Sin embargo, las respuestas de los Estados y los partidos a las demandas de la igualdad de género han presentado diferencias. No todos han tomado este tipo de medidas, y los que sí, lo han hecho con distintos grados de compromiso y control de cumplimiento (Vázquez, 2014). Como resultado, los partidos difieren en cuanto al número de mujeres que ocupan posiciones de liderazgo dentro de sus órganos directivos.

En América Latina, sólo nueve países han adoptado cuotas de género y/o paridad para garantizar la inclusión de mujeres en los órganos de dirección partidista desde la normativa nacional o federal: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay; a través de 12 reformas electorales a la organización interna de los partidos (Roza *et al.*, 2015:41). De éstos, sólo en tres se establecen sanciones por incumplimiento de la normativa: Costa Rica y Uruguay establecieron la no inscripción del partido y Ecuador adoptó la suspensión temporal de la organización, que procede siempre y cuando haya una denuncia de un afiliado o afiliada frente al incumplimiento del partido y tras haber agotado las instancias internas (Observatorio REFPOL, 2018). De ahí la importancia de que la militancia demande el cumplimiento de la normativa interna del partido relativa a la inclusión de mujeres en los órganos de dirección.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

TABLA 1. Países con leyes (nacionales) de cuota o paridad para cargos de dirección partidaria (2018)

País	*Año de aprobación, reforma*	*Porcentaje*	*Aplicable a*	*Sanciones por incumplimiento*
Argentina	2009	30	Candidaturas	No
Bolivia	2010	50	Integración	No
Costa Rica	1996, 2012	50	Integración	Sí
Ecuador	2008	50	Integración	Sí
Honduras	2000, 2012	40	Candidaturas Integración	No
Panamá	1997, 2012	50	Candidaturas	No
Paraguay	1990	20	Candidaturas	No
Perú	2003	30	Candidaturas	No
Uruguay	2009	33	Candidaturas	Sí

FUENTE: Adaptado de Roza *et al.*, (2015) con datos del Observatorio Reformas Políticas en América Latina (1978-2021).

De los nueve países con leyes nacionales de cuota de género o paridad para los órganos de dirección de los partidos, sólo en tres (Costa Rica, Ecuador y Honduras) se aplican a la integración de dichas instancias (cupos reservados), y en seis son aplicables exclusivamente a las candidaturas. Esto es muy significativo porque las nominaciones no garantizan que las mujeres accederán a los cargos (Roza *et al.*, 2015).

La adopción de mecanismos de inclusión de mujeres ha sido más frecuente en el nivel estatutario. Los estatutos partidarios son importantes porque dan constancia del tipo de organización que adoptan, sus reglas de funcionamiento, así como los principios que guían su actuación y que promueven. Por tanto, la consideración de la igualdad de género como un fundamento estatutario puede ser un indicio de su compromiso con este tema en su acción política, y una herramienta para que los y las militantes exijan a la organización medidas concretas para que se haga efectiva (Roza *et al.*, 2015).

La investigación de Roza *et al.* (2015: 16) mostró que la mayoría de los partidos de la región latinoamericana (55.1 %) no tienen ningún compromiso con la igualdad de género puesto que no mencionan estos temas en sus

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

estatutos. En cambio, 20.3 % incluye los temas de igualdad de género en los apartados relacionados con sus principios fundamentales, 7.3 % los menciona en otras secciones estatutarias y 5.8 % alude a éstos tanto en los principios como en otras secciones, lo que se podría interpretar como una integración más profunda.

En América Latina, el Partido Revolucionario Dominicano fue el primero del que se tiene registro que adoptó una cuota de género (del 33 por ciento) para la integración de sus órganos directivos nacionales en 1990. El primero en adoptar la paridad fue el Frente de Unidad Nacional (UN) de Bolivia en 2003. Sólo seis contemplan sanciones por incumplimiento de la normativa (Partido Socialista y Partido Demócrata Cristiano, de Chile; Acción Ciudadana y Unidad Social Cristiana, de Costa Rica; Partido dos Trabalhadores, de Brasil; y Partido Democrático Progresista, de Paraguay) (Hernández, 2011).

TABLA 2. Partidos políticos que adoptaron cuotas de género y/o paridad en sus estatutos para la integración del máximo órgano ejecutivo

País	*Partido*	*Año*	*Cuota (%)*	*Sanciones*
República Dominicana	Partido Revolucionario Dominicano	1990	33	No
	Partido Reformista Social Cristiano	2004	33	No
Uruguay	Partido Socialista-Frente Amplio	1991	-------	No
Chile	Partido por la Democracia	1993	40	No
	Partido Socialista	1997	40	Sí
	Partido Demócrata Cristiano	1999	20	Sí
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	1995	35	No
	Cambio Democrático	2009	30	No
Costa Rica	Acción Ciudadana	1997	40	Sí
	Liberación Nacional	1997	40	No
	Movimiento Libertario	1997	40	No
	Unidad Social Cristiana	1997	40	Sí

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Partido*	*Año*	*Cuota (%)*	*Sanciones*
Brasil	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	1999	30	No
	Partido dos Trabalhadores (PT)	2001	30	Sí
	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	2005	30	No
Argentina	Unión Cívica Radical (UCR)	2000	30	No
	Partido Socialista (PS)	2002	30	No
	Afirmación para una República Igualitaria (ARI)	2004	30	No
México	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	2005	50	No
	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	2007	50	No
	Partido Acción Nacional (PAN)	2008	40	No
Panamá	Partido Revolucionario Democrático (PRD)	2002	30	No
	Partido Político Panameñista	2005	30	No
	Cambio Democrático	2007	30	No
Bolivia	Frente de Unidad Nacional (UN)	2003	50	No
	Poder Democrático y Social (Podemos)	2005	50	No
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	2007	30	No
Honduras	Partido Democracia Cristiana	2004	30	No
	Partido Nacional de Honduras	2005	30	No
	Unificación Democrática	2007	50	No
Perú	Partido Aprista Peruano (APRA)	2004	30	No
	Partido Popular Cristiano	2004	30	No
	Partido Nacionalista del Perú	2005	30	No
Nicaragua	Partido Liberal Constitucionalista (PLC)	2005	40	No
	Alianza Liberal Nicaragüense	2006	21	No

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Partido*	*Año*	*Cuota (%)*	*Sanciones*
Colombia	Partido Social de Unidad Nacional	2006	9	No
Paraguay	Asociación Nacional Republicana (ANR)	2005	33	No
	Partido Democrático Progresista (PDP)	2007	40	Sí

FUENTE: Hernández Monzoy (2011).

Aun cuando las organizaciones partidistas adopten o no cuotas de género o paridad en sus estatutos para la integración de sus directivas nacionales, se analizaron 26 partidos políticos en América Latina en relación con el número de mujeres que integran dichos espacios en 2018. Se observó que únicamente 5 (20 %) son dirigidos por mujeres. Destacan dos partidos en los que no hay mujeres en sus directivas: Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U), en Colombia, y el Partido Democracia Cristiana, en Honduras. El partido con más mujeres es Afirmación para una República Igualitaria (ARI), de Argentina (67 %), seguido del Partido Nacional de Honduras con 52 % (tabla 3).

TABLA 3. Mujeres en órganos de dirección de los partidos (2018)

País	*Partido*	*Núm. de cargos*	*Mujeres*	*Presidencia*	*% Mujeres*
Argentina	Unión Cívica Radical (UCR)	10	3	Hombre	30
	Partido Socialista (PS)	25	11	Hombre	44
	Afirmación para una República Igualitaria (ARI)	9	6	Mujer	67
Brasil	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	21	6	Hombre	29
	Partido dos Trabalhadores (PT)	28	13	Mujer	46
	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	42	7	Hombre	17

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Partido*	*Núm. de cargos*	*Mujeres*	*Presidencia*	*% Mujeres*
Chile	Partido por la Democracia	11	4	Hombre	36
	Partido Demócrata Cristiano	11	4	Hombre	36
Colombia	Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U)	3	0	Hombre	0
Costa Rica	Unidad Social Cristiana	3	1	Hombre	33
	Partido Acción Ciudadana (PAC)	3	1	Hombre	33
	Partido Liberación Nacional (PLN)	6	2	Hombre	33
Honduras	Partido Democracia Cristiana	4	0	Hombre	0
	Partido Nacional de Honduras	50	26	Hombre	52
México	Movimiento Regeneración Nacional (Morena)	21	2	Mujer	10
	Partido Acción Nacional (PAN)	26	7	Hombre	27
	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	22	7	Mujer	32
Panamá	Partido Revolucionario Democrático (PRD)	10	3	Hombre	30
	Cambio Democrático	15	4	Hombre	27
Paraguay	Asociación Nacional Republicana (ANR)	17	1	Hombre	6
	Partido Democrático Progresista (PDP)	9	3	Hombre	33

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Partido*	*Núm. de cargos*	*Mujeres*	*Presidencia*	*% Mujeres*
Perú	Partido Popular Cristiano	6	2	Hombre	33
	Partido Nacionalista del Perú	4	1	Hombre	25
Uruguay	Frente Amplio (FA)	6	3	Hombre	50
	Partido Colorado (PC)	17	6	Hombre	35
	Partido Nacional (PN)	18	5	Mujer	28

FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos años, se han logrado avances en América Latina para fortalecer la representación descriptiva de las mujeres en todas las esferas de poder político. Sin embargo, persisten retos para avanzar hacia la paridad en la distribución del poder y la representación sustantiva, especialmente dentro de los partidos políticos. Algunas prácticas de los partidos que constituyen obstáculos para que las mujeres militantes accedan a cargos de liderazgo dentro de la estructura de las organizaciones se relacionan con la ausencia o, en su caso, el cumplimiento de las cuotas de género y paridad para la integración de los órganos de dirección de los partidos.

La ausencia de cuotas de género o paridad establecidas en los estatutos para incluir a las mujeres en los cargos directivos es una deuda que persiste en un importante número de partidos en la región latinoamericana. Asimismo, sólo nueve países han adoptado cuotas de género y/o paridad para garantizar la inclusión de mujeres en los órganos de dirección partidista desde la normativa nacional o federal. En el resto de los países de la región, dichas reformas están pendientes y son condición necesaria para avanzar en la democratización interna de estas organizaciones.

Otro obstáculo que dificulta el acceso de las mujeres a los máximos órganos de dirección interna en los partidos es el incumplimiento de la normatividad estatutaria para la integración de los comités ejecutivos nacionales. En este capítulo se argumentó que la labor de monitoreo del cumplimiento de las cuotas de género y paridad para la integración de los órganos de dirección de los partidos por parte de la ciudadanía y la militancia es funda-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

mental para garantizar el incremento de la participación de las mujeres en estos espacios de poder, pues de otra manera los mecanismos fórmales de inclusión podrían verse reducidos a meros ornamentos de la buena voluntad de los partidos.

En suma, la construcción de una democracia paritaria requiere que los actores y las instituciones políticas lleven a cabo una reestructuración efectiva de la forma en que se accede y ejerce el poder y las relaciones entre hombres y mujeres en la vida interna de los partidos. Para ello, los partidos podrían adoptar mecanismos estatutarios para garantizar la integración paritaria en sus estructuras internas y respetar su aplicación, a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las y los militantes.

V. Referencias bibliográficas

ALDRICH, John, 2012, *¿Por qué los partidos políticos? Una segunda mirada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

ARCHENTI, Nélida 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 McMillian, pp. 29-44.

ARCHENTI, Nélida, 2014, "El proceso hacia la paridad en América Latina, Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas", *Revista de Derecho Electoral*, núm.17, (enero-junio), pp. 304-332.

BALDEZ, Lisa, 2004, "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico", *Legislative Studies Quaterly*, núm. 2 (29), pp. 231-258.

BAREIRO, Line, LÓPEZ, Oscar, SOTO, Clyde y SOTO, Lilian, 2004, "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", *Serie Mujer y Desarrollo*, núm. 54, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina.

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 políticos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, Organización de los Estados Americanos, Sociedad Argentina de Análisis Político e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 183-203.

CAMINOTTI, Mariana y FREIDENBERG, Flavia, 2016, "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

en los ámbitos subnacionales en Argentina y México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 228 (61), pp. 121-144.

DAHLERUP, Drude, 2006, "The Story of the Theory of Critical Mass", *Politics & Gender*, núm. 4 (2), pp. 511-522.

FREIDENBERG, Flavia, 2017, "¿Qué han hecho los partidos por las mujeres? Una propuesta para medir la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los partidos mexicanos", en FREIDENBERG, Flavia, ed., *La representación política de las mujeres en México*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp.167-216.

FREIDENBERG, Flavia y LAJAS GARCÍA, Sara, 2017, *¡Leyes vs. techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*, Documento de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

HINOJOSA, Magda, 2012, *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America, Philadelphia*, Temple University Press.

HERNÁNDEZ MONZOY, Andira, 2011, *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

HTUN, Mala y JONES, Mark P., 2002, "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women´s Leadership in Latin America", en CRAKE, Nikki y MOLINEUX, Maxine, eds., *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Basingstoke, Palgrave McMillian, pp. 32-56.

HTUN, Mala, 2002, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", *IDEA Internacional, Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Estocolmo, IDEA Internacional.

JONES, Mark P., ALLES, Santiago y TCHINTIAN, Carolina, 2012, "Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina", *Revista de Ciencia Política*, núm. 2 (32), pp. 331- 357.

JONES, Mark P., 2009, "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard", *Comparative Political Studies*, núm. 1 (42), pp. 56-81.

KAPUR, Vatsala, 1998, *Women's Contribution to the Democratization of Mexican Politics: An Exploration of Their Formal Participation in the National Action Party and the Party of the Democratic Revolution,* University of California Press.

LLANOS, Beatriz y SAMPLE, Kristen, 2008, *Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Lima, IDEA Internacional.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

MATLAND, Richard, 2002, "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales", *IDEA Internacional. Mujeres en el Parlamento*, Estocolmo, IDEA Internacional.

MEDINA, Adriana, 2010, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, Ciudad de México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

MICHELS, Robert, 2008, *Los partidos políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Madrid, 2ª ed., Buenos Aires, Amorrortu.

MICHELS, Robert, 2008, *Los partidos políticos II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Madrid, 2ª ed., Buenos Aires, Amorrortu.

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1978-2021, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA), <www.reformaspoliticas.org>, consultado el 27 de septiembre de 2018.

PANEBIANCO, Angelo, 1992, *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza.

PEÑA MOLINA, Blanca Olivia, 2014, *Cuota de género y paridad. La protección de los derechos políticos de las mujeres en México*, Ponencia presentada en el Foro Internacional "Mujeres, política y democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina", Salamanca, 23-28 de marzo, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

PHILLIPS, Anne, 1995, *The Politics of Presence*, Oxford, Clarendon Press.

PHILLIPS, Anne, 1999, "La política de la presencia: la reforma de la representación política", en GARCÍA, Soledad y LUKES, Steven, eds., *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, España, Siglo XXI, pp. 235-256.

PITKIN, Hanna, 1985, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

ROZA, Vivian, LLANOS, Beatriz y GARZÓN, Gisela, 2010, *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*, Lima, International IDEA y Banco Interamericano del Desarrollo

RULE, Wilma y SHUGART, Matthew, 1995, *The Preference Vote and Election of Women: Women Win More Seats in Open List PR*, <https://goo.gl/ZCuCpS>, consultado el día 27 de agosto de 2017.

SCHWINDT BAYER, Leslie A., 2014, "Women's Representation in Latin American Legislatures: Current Challenges and New Directions", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 2 (23), pp. 15-35.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

SCHWINDT BAYER, Leslie A., 2010, *Political Power and Women´s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

SCHWINDT BAYER, Leslie A. y MISHLER, William, 2005, "An Integrated Model of Women's Representation." *The Journal of Politics*, núm. 2 (67), pp. 407-428.

VÁZQUEZ CORREA, Lorena, 2012, *Democracia interna en los partidos y cuotas de género en México*, México, Idónea comunicación de resultados en la modalidad de reporte final de investigación, Universidad Autónoma de México Iztapalapa.

ZETTENBERG, Pär, 2007, *Gender Quotas and Political Effectiveness. Women's Experiences in Mexican State Legislatures*, ponencia presentada en el ECPR Joint Sessions of Workshops, Helsinki, 7-12 de mayo.

Normativa

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979, Organización de las Naciones Unidas.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995, Estados Unidos, Organización de las Naciones Unidas.

Consenso de Quito, 6-9 de agosto de 2007, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

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

Flavia FREIDENBERG
Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El problema: las mujeres no tienen dinero para sus campañas.* III. *Metodología.* IV. *Datos.* V. *Radiografía de los retos del financiamiento.* VI. *Conclusiones: una agenda de reformas para la igualdad.* VII. *Referencias bibliográficas.* VIII. *Anexo*

I. INTRODUCCIÓN[1]

Las mujeres enfrentan múltiples obstáculos cuando quieren hacer política. Uno de esos problemas tiene que ver con el acceso a los recursos económicos que les permitan alcanzar autonomía individual al momento de enfrentar la competencia política en igualdad de condiciones que los hombres (Freidenberg *et al.*, 2018; Došek *et al.* 2017; Ferreira Rubio, 2013; Ballington, 2008). A pesar de su relevancia, este problema ha sido casi ignorado por la academia, los legisladores, los *practioners* y la agenda de las reformas políticas. Aún cuando la regulación del financiamiento político ha sido uno de los temas

[1] Una versión anterior de este trabajo fue presentado y discutido en el Seminario Internacional "Reformas Políticas a la Representación de América Latina", organizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Ciudad de México, 27 y 28 de septiembre de 2018. Esta investigación ha sido realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al 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 (Clave del proyecto: IN301020). 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.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

más reformados en América Latina en el periodo 1978-2018 (Zovatto, 2018; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Došek, 2016); en la práctica, el financiamiento político hacia las campañas de las mujeres y hacia la capacitación, así como al empoderamiento de los liderazgos femeninos, ha estado casi ausente de las reformas, la discusión pública y la investigación comparada y, cuando ha estado presente, ha sido fundamentalmente de manera formal (en la norma), pero con escasa efectividad práctica.

La política comparada ha evidenciado el modo en que las reglas en materia de financiamiento pueden ser "una herramienta de política pública para facilitar la equidad de género en la competencia electoral" (Ferreira, Rubio 2013: 79); un instrumento para monitorear y controlar cómo entran y salen los recursos de las campañas (Urizar *et al.*, 2012); una herramienta para romper los techos que desequilibran la competencia dentro de los partidos y una oportunidad para asegurar que sectores históricamente subrepresentados (como las mujeres, los afros, los pueblos originarios, entre otros) puedan conseguir recursos para que sus campañas electorales se realicen en igualdad de condiciones con otros grupos políticos.

A pesar de la existencia de la brecha de género en la recaudación de fondos y de la suficiente evidencia empírica que sostiene que los partidos son bastantes reacios a promocionar mujeres como candidatas (Došek *et al.*, 2017), aún hay pocos datos respecto a cómo las mujeres (y los hombres) perciben la cuestión del financiamiento de las campañas electorales. No hay suficientes investigaciones que permitan conocer las percepciones de los políticos y las políticas sobre quiénes recaudan, cómo se recauda el dinero, cómo se gasta, qué problemas tienen en el acceso al financiamiento y sobre cuáles son las reformas necesarias para generar los cambios que permitan igualar las condiciones de la competencia.[2] Es más; aún no se conoce de manera clara en qué medida las mujeres abandonan la idea de postularse a un cargo por carecer de suficiente apoyo financiero, frente al número de hombres que declinan por la misma razón a su potencial candidatura.

El objetivo principal de esta investigación es profundizar en la relación entre dinero y política desde una nueva estrategia analítica centrada en las percepciones de las mujeres y de los hombres respecto a cómo acceden a los recursos, buscando identificar las diferencias de sus percepciones respecto a las de los hombres candidatos. Los datos fueron recabados a través de una encuesta *on line* realizada para conocer las percepciones de candidatos y candidatas a cargos de elección popular de 19 países de América Latina y

[2] Una excepción en ese sentido es la encuesta realizada por Ballington (2008) sobre el Parlamento Europeo.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

el Caribe. La idea es contribuir al conocimiento del financiamiento político no sólo desde lo que marcan las reglas formales (leyes de financiamiento), sino desde las percepciones de los actores que participan en la política.

Los primeros hallazgos preliminares de este estudio dan cuenta de que el principal obstáculo que enfrentan las mujeres candidatas para desarrollar una carrera política es la falta de dinero; que existe favoritismo de los dirigentes hacia los hombres y prácticas de acoso, así como discriminación hacia las mujeres dentro de los partidos y que persiste una brecha de género en la distribución de fondos de los partidos a favor de las candidaturas de los hombres. También se encontró que los hombres gastan más que las mujeres en las campañas y que, a pesar de existir financiamiento público estatal, la mayoría de las personas financian su campaña electoral con recursos propios y muy pocos solicitan un crédito bancario para hacer frente a ese gasto.

La estructura del texto tiene cuatro partes. La primera parte problematiza sobre el financiamiento a partir de la literatura comparada. La segunda presenta la metodología usada para la encuesta diseñada con el objetivo de conocer las percepciones de candidatos y candidatas de América Latina respecto a los sistemas de financiamiento y los problemas de acceso y uso vinculados con ellos. La tercera parte analiza los datos de la encuesta, poniendo particular atención en la brecha de género existente en las respuestas de hombres y mujeres, para dar cuenta de las diferencias en el acceso al financiamiento de las mujeres. Finalmente, a partir de la identificación de las áreas de oportunidad, se ofrecen algunas propuestas de reformas que pueden contribuir al acceso a recursos económicos por parte de las mujeres candidatas.

II. El problema: las mujeres no tienen dinero para sus campañas

La mayor parte de los análisis del financiamiento electoral en los partidos de América Latina se han centrado en la descripción de los diferentes tipos de financiamiento (público/privado) (Zovatto y Casas Zamora, 2016; Gutiérrez y Zovatto, 2011; Zovatto, 2003); las regulaciones relacionadas con los medios de comunicación de masas; la transparencia en el financiamiento y los mecanismos de fiscalización (Lujambio, 2007; Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto, 2003), el control del ingreso, del gasto en las campañas y de los escándalos en el financiamiento electoral (Córdova y Murayama, 2006).

Aun cuando la agenda de investigación sobre partidos y financiamiento ha sido muy activa en las últimas dos décadas, de manera reciente ha

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

surgido una literatura específica dedicada al análisis de los obstáculos que enfrentan las mujeres (Freidenberg, 2018) y, en particular, respecto al modo en que el acceso a los recursos financieros y las condiciones de inequidad en la contienda afectan la manera en que las mujeres hacen política (Estrada Ruiz, 2018; Casas Zamora y Falguera, 2016; Pomares, 2014; Ferreira Rubio, 2013, 2009; PNUD, 2007). Una posible explicación de este interés reciente está en que, cada vez más, los países de la región han incluido dentro de sus modelos de financiamiento de campañas, fundamentalmente en los sistemas públicos o mixtos, partidas que están etiquetadas para actividades relacionadas con el género,[3] bajo el supuesto de que el financiamiento público favorece una mayor equidad para las mujeres cuando compiten por un cargo de representación popular.[4]

El financiamiento público con enfoque de género puede ser definido como el "sistema donde la elegibilidad de un partido político para recibir parte o la totalidad de su financiamiento público, o la cantidad (asignación) de fondos públicos que recibe un partido político elegible, está vinculada a disposiciones relacionadas con el género, o cuando parte de la financiación pública está destinada a fines relacionados con el género" (Ohman, 2018: 8). La regulación pública con enfoque de género hacia los partidos en América Latina puede sistematizarse en cuatro grupos : *a)* financiamiento para capacitación y fortalecimiento de liderazgo de las mujeres (México, Honduras, Costa Rica, Panamá, Brasil, Colombia);[5] *b)* financiamiento para promoción de liderazgos en medios de comunicación de masas (Brasil); *c)* financiamiento "plus" a los partidos por tener candidatas electoralmente exitosas, otorgándole un porcentaje mayor de financiamiento a los partidos que consiguen que sus mujeres candidatas ganen elecciones (Colombia; Chile) y, finalmente, *d)* financiamiento destinado a actividades concretas para el diseño de políticas públicas de igualdad e inclusión de los grupos desfavorecidos (Costa Rica, Honduras) (anexo 1).

[3] Actualmente, este tipo de regulaciones existen en alrededor de 30 países en todo el mundo, tanto en democracias consolidadas como emergentes (Ohman, 2018: 7).

[4] Aún quedan preguntas por estudiar sobre la efectividad de este tipo de financiamiento dados los límites en el control de la corrupción, las dificultades de fiscalizarse y de establecer el papel del financiamiento ilegal de las campañas con relación al dinero total que reciben las candidaturas, los trabajos dan cuenta de que los subsidios públicos son más eficientes que el mero acceso a fondos privados para garantizar la equidad.

[5] El Instituto Nacional Electoral de México incluso realizó un Protocolo de Buenas Prácticas para el uso del porcentaje etiquetado con perspectiva de género con la intención de contribuir en la orientación del destino del recurso.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

A pesar del consenso respecto a la importancia del financiamiento público como beneficioso a las candidaturas de mujeres, la literatura comparada y la práctica política han identificado una serie de factores que evidencian que la competencia está desnivelada para ellas. Estos elementos se convierten en "techos de billetes" (Pomares, 2014) que frenan su incursión en la política y que suelen ser experimentados siempre en menor medida por los hombres. Entre los factores identificados se encuentran *a)* la desigualdad de ingresos de las mujeres respecto a los hombres, lo que hace que las mujeres tengan mayores dificultades de contar con un monto inicial de fondos para financiar sus candidaturas e incluso cubrir los costos de registro;[6] *b)* la desigual distribución del tiempo dedicado al cuidado doméstico y, en particular, el cuidado de menores, adultos mayores y personas con discapacidad, que hacen que las mujeres tengan menos tiempo que los hombres para hacer política; *c)* el dilema de inversión en costos del mantenimiento del hogar *versus* costos de las campañas y, finalmente, *d)* el desigual acceso a las redes de financiamiento y a los donantes.[7]

Si bien se han dado avances en el conocimiento sobre la relación del financiamiento y el acceso de las mujeres a los recursos, existe un importante vacío en la literatura comparada sobre cómo perciben las candidatas (y candidatos) la recaudación de los fondos para sus campañas; sobre dónde se consiguen los recursos; cómo se decide la distribución de los fondos; cuál es el criterio que usan los partidos para dicha distribución de los fondos y, finalmente, en qué medida las mujeres candidatas emplean redes informales de apoyo para suplir la ausencia de dinero partidista. Conocer las opiniones de los candidatos y, en particular, de las candidatas puede contribuir a determinar en qué medida existe o no una brecha de género en la asignación de los fondos para las campañas.

III. Metodología

Esta investigación tiene como objetivo conocer las percepciones de candidatas y candidatos a cargos de representación popular sobre los obstáculos y las barreras que enfrentan las mujeres latinoamericanas cuando hacen política. Se trata de identificar si los candidatos y las candidatas perciben si los parti-

[6] Según investigaciones recientes, las mujeres ganan en promedio 71 % del ingreso masculino (PNUD, 2015).

[7] Las mujeres tienden a pertenecer menos que los hombres a las redes corporativas y de acceso a fondos (Ferreira Rubio, 2009); tienen más dificultades identificando a los donantes y menos tiempo para asistir a eventos, mítines y otras actividades políticas para conectar con ellos.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

dos emplean criterios diferenciados en función del género de quién detenta la candidatura y si existen patrones informales de financiación de la política que suplan el financiamiento público formal que los partidos deberían entregar a quienes son candidatos.

Con la intención de conocer las percepciones de los candidatos y candidatas políticos se elaboró un cuestionario de preguntas organizadas en cuatro secciones dedicadas a diferentes temas vinculados entre sí, como el proceso de selección de candidaturas, las campañas electorales, el financiamiento político y la violencia política en razón de género, además de un apartado sociodemográfico. El cuestionario podía ser respondido por personas que hubieran participado como candidatos o candidatas (mujeres y hombres) a cualquier tipo de cargo de elección popular (ejecutivo y/o legislativo), en cualquier nivel institucional (nacional, estatal o local) de los países de América Latina. De este modo, la primera pregunta del cuestionario señalaba que era necesario haber sido candidato o candidata para responder la encuesta y de no serlo se solicitaba que no se llenara. El 98.7 % de quienes respondieron indicaron haber participado como candidata o candidato a un cargo de elección popular en su país.

El presente capítulo utiliza como base las preguntas relativas al componente del financiamiento político. La sección sobre financiamiento político contó con 24 preguntas, algunas semiestructuradas y otras abiertas, donde se consultaba sobre los métodos de financiamiento, el acceso a los recursos, el gasto electoral, el modo en que los partidos deciden los recursos, la gestión formal de ingresos y egresos de las campañas, las estrategias informales de financiamiento, entre otras. Se empleó el método de "bola de nieve" a través de las redes sociales (fundamentalmente a través de Twitter y Facebook) para identificar a la población que era objetivo de la investigación.[8] Dada la necesidad de la investigación de que estas personas candidatas fueran de diferentes países y niveles de competencia, para poder analizar si los obstáculos son similares o diferentes por género, por país y por cargo de re-

[8] El muestreo de "bola de nieve" es una técnica de muestreo no probabilístico utilizada por los investigadores para identificar a los sujetos potenciales en estudios en donde son difíciles de encontrar. Funciona como un método en cadena. Luego de observar al primer sujeto, se le solicita ayuda para identificar a otras personas que tengan un rasgo de interés similar al grupo objeto de estudio. La ventaja de este sistema es poder llegar a personas que no se conocen previamente y que sería muy difícil encontrar de otra manera; es una estrategia sencilla y que no supone altos costos, a pesar de que no necesariamente da cuenta de una muestra representativa (algo que esta investigación no consigue alcanzar) y de que la misma puede tener sesgos debido al bajo número de respuestas conseguidas y de los nexos entre los sujetos observados.

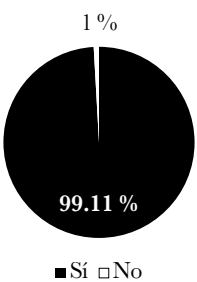
DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

presentación, resultaba muy difícil y costoso plantear una investigación con entrevistas de carácter personal en América Latina. Esto limita el universo de respuestas a personas con acceso a tecnologías de información, en general, y a redes sociales, en particular.

El cuestionario se elaboró en una plantilla de Google Forms y se aplicó a través de redes sociales entre el 5 y el 31 de agosto de 2018.[9] El mismo fue respondido por 225 candidatos y candidatas de 19 países de América Latina y el Caribe, de los cuales México aparece como sobrerrepresentado respecto al resto de los países, lo cual aparece como una limitación para la comparación entre países debido a la diferencia significativa en la procedencia de las encuestas.[10] Asimismo, del total de cuestionarios respondidos, 85.3 % (193) eran mujeres y 14.5 % (33) hombres. A pesar de la insistencia para que más candidatos hombres contestaran el cuestionario y de las diversas solicitudes vía email, Twitter y Facebook que se hicieron para conseguir un mayor número de respuestas de hombres; el porcentaje fue bajo, lo que limita el alcance de la comparación entre géneros de las respuestas.

GRÁFICA 1: ¿Usted ha sido candidata/o a un cargo de elección popular en las últimas elecciones que se celebraron en su país?



FUENTE: Elaboración propia.

[9] La dirección *on line* del cuestionario empleado para esta investigación fue la siguiente: <https://docs.google.com/forms/d/11_ZhnyIihslw1ZQFGQDj1HSapLpYZhUfO2ZzFbS9oFs/>.

[10] Los países fueron los siguientes (por distribución de respuestas): México (49.8 %, 112 cuestionarios), Argentina (11.1 %, 25); Costa Rica (8.4 %, 19), Ecuador (5.3 %, 12), El Salvador (4,4 %4 %, 10), Chile (4.4 %, 10), Paraguay (4.4 %, 10), Venezuela (3.6 %, 8), Perú (2.6 %,7), Honduras (2.2 %, 5), Guatemala (1.3 %, 3), República Dominicana (0.9 %, 2) y del resto de países sólo hubo un cuestionario respondido (Panamá, Belice, Bolivia, Colombia, Uruguay y Nicaragua).

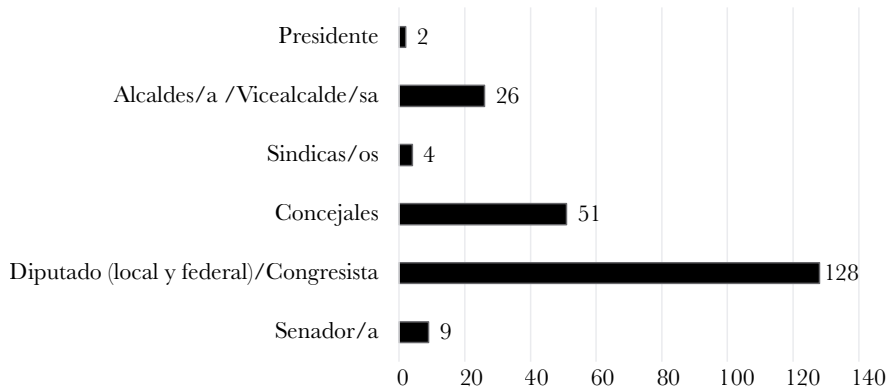
DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Este sesgo de la investigación también da cuenta de la necesidad de las mujeres (más que de los hombres) de exponer sus experiencias políticas (en particular, con relación al tema de la violencia política de género) así como también del modo en que la red social sesga las respuestas dado que da cuenta de que la Encuesta circuló más entre mujeres que entre hombres candidatos. Asimismo, el hecho de que la convocatoria se hiciera bajo la idea del #LaboratorioMujeresPolíticas probablemente desalentó a muchos hombres candidatos a responder la encuesta realizada, lo que ha limitado la capacidad analítica de la investigación en cuanto a la comparación entre ambos géneros.

El mayor número de respuestas fue de candidatos o candidatas a cargos legislativos federales y/o nacionales (el 32.4 %, 73), diputaciones locales (el 25.8 %, 58), concejalías y/o regidurías (22.2 %, 50), presidencias municipales (intendencias y/o alcaldes) (el 9.8 %, 22), senadurías federales y/o nacionales (4 %, 9), seguidos con una participación mínima por candidaturas a la presidencia de la república, vicepresidencia y/o sindicaturas. La mayoría de los encuestados y encuestadas tenía militancia en un partido político (75.6 %, 170), su candidatura había sido registrada por un partido (94.2 %), para el cargo que esperaba ser registrado/a (80 %) y contaba con al menos diez años de experiencia de participación en política (el 47.6 % del total, 107). Del total de encuestados, la mayoría perdió la candidatura en la que compitió por un cargo de elección popular (57.8 %).

GRÁFICA 2: ¿Cuál es el cargo por el que compitió en las últimas elecciones realizadas en su país?

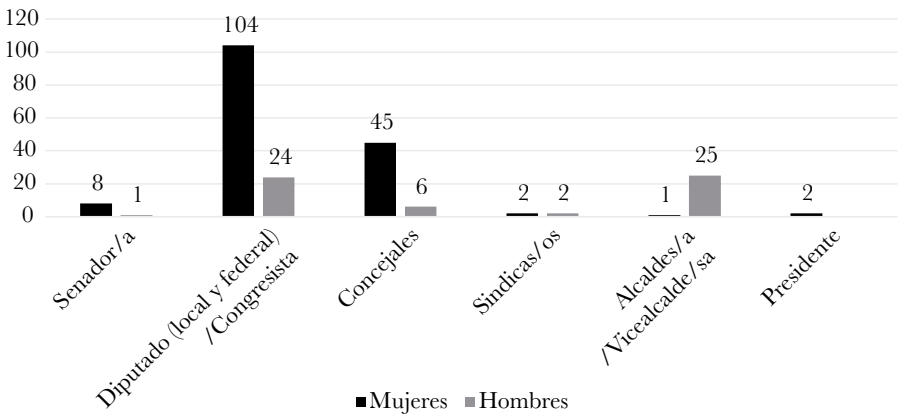


FUENTE: Elaboración propia.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

GRÁFICA 3: ¿Cuál es el cargo por el que compitió en las últimas elecciones en su país por género?



IV. DATOS

La falta de dinero es la barrera más importante para el desarrollo de una carrera política según las personas candidatas encuestadas de América Latina y el Caribe frente a otros factores personales como la poca experiencia en el ejercicio del poder, la falta de habilidades de liderazgo o la escasa autoconfianza en sus oportunidades de éxito electoral. 115 de las 225 encuestadas de los 19 países de América Latina y el Caribe señalaron que ésa era la principal limitante de sus oportunidades de carrera política.[11] En el caso específico de las mujeres, las candidatas encuestadas sostuvieron que eran "el favoritismo de los dirigentes hacia los hombres" (124/225) y el "acoso y la discriminación hacia las mujeres" (112/225) los factores que relegan a las mujeres en la política.[12]

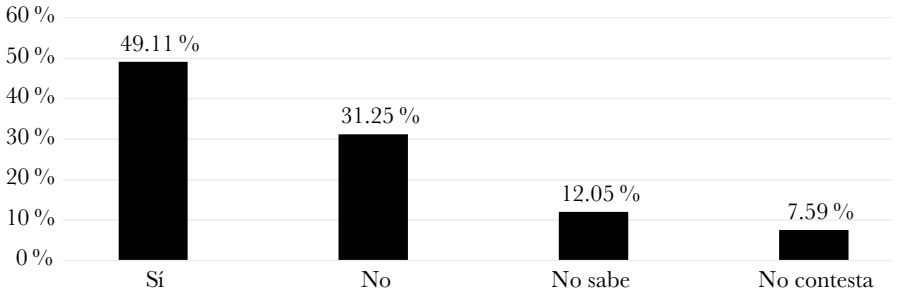
[11] Pregunta realizada: "Finalmente, ¿cuáles son los factores personales que limitan su carrera política? Asígnele un valor, siendo: 1. Nada importante; 2. Medianamente importante; 3. La más importante."

[12] Pregunta realizada: "¿Cuáles son los principales factores que relegan la participación política de las mujeres en su país? Asígnele un valor, siendo: 1. Nada importante; 2. Medianamente importante; 3. La más importante."

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

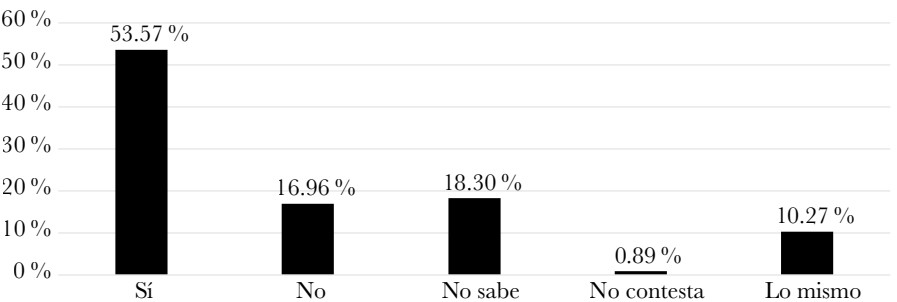
Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

GRÁFICA 4: ¿Considera que existe brecha de género en la asignación de fondos por parte de su partido para las campañas de los hombres *versus* las campañas de las mujeres?



FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICA 5: ¿Considera que los hombres candidatos gastaron más que las mujeres candidatas en sus campañas?



FUENTE: Elaboración propia.

La mayoría de las personas encuestadas afirma que existen brechas de género en la asignación de fondos económicos por parte de los partidos en las campañas electorales (49.3 %) (gráfica 4),[13] que los hombres gastan más dinero que las mujeres en sus campañas (53.8 %) (gráfica 5)[14] y reconocieron

[13] Pregunta realizada: "¿Considera que existe brecha de género en la asignación de fondos por parte de su partido para las campañas de los hombres versus las campañas de las mujeres? (Marque una única opción): "sí", "no", "no sabe", "no contesta".

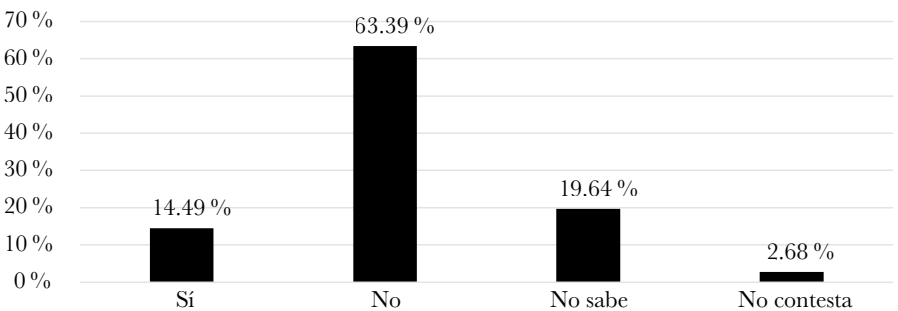
[14] Pregunta realizada: "Considera que los hombres candidatos gastaron más que las mujeres candidatas en sus campañas? (Marque una única opción): "sí", "no", "lo mismo", "no sabe", "no contesta".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

tener responsabilidades de cuidado en su casa, de niños o de adultos mayores en su familia (54.7 %).[15] Si bien la mayoría señaló que pudo conciliar su vida personal con la política (46.7 %),[16] la vida doméstica y los cuidados los ha tenido que financiar con recursos personales (56 %) o de su familia (25.8 %), dado que nadie reconoció recibir recursos públicos directos para cubrir ese rubro,[17] y además señalaron que en su país el Estado no da dinero directo a las mujeres candidatas (62.7 %).[18] Esto evidencia la ausencia de conocimiento sobre los mecanismos estatales para apoyar de manera directa con recursos a quienes quieren hacer política (gráfica 6) y también el desconocimiento sobre las normativas existentes en algunos países de la región (anexo 1).

GRÁFICA 6: ¿La legislación de su país contempla dinero directo para las candidaturas de mujeres?



FUENTE: Elaboración propia.

[15] Pregunta realizada: "¿Tiene responsabilidades de cuidado en su casa, de niños o de adultos mayores en su familia? (Marque una única opción): "sí", "no", "no contesta".

[16] Pregunta realizada: "En caso de que tenga responsabilidades de cuidado, ¿de qué manera podía conciliar su tiempo privado con la campaña, recaudar fondos, u otras actividades políticas? (Marque una única opción): Pude conciliar la vida personal y la política sin problemas, Fue muy difícil conciliar el cuidado con las actividades políticas, Me fue imposible conciliar ambas, No contesta.

[17] Pregunta realizada: "Si tiene responsabilidades domésticas, ¿cómo financió los gastos asociados al cuidado de la casa mientras hacía campaña electoral? (Marque una única opción): Fondos personales, Fondos públicos (del Estado), Apoyo de amigos, Apoyo de familiares, Apoyo del líder del partido, Otros, No contesta".

[18] Pregunta realizada: "¿La legislación de su país contempla dinero directo para las candidaturas de mujeres? (Marque una única opción): "sí", "no", "no sabe", "no contesta".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

La mayoría de las respuestas indican que los candidatos y las candidatas financiaron su campaña electoral con recursos propios (34.2 %), con dinero que les dio su partido (24.2 %), con donaciones (12.4 %), con dinero de su familia (7.1 %) y, los menos, solicitando un crédito bancario (4.9 %).[19] Asimismo, la mayoría de los encuestados señaló que los recursos que recibieron de sus partidos fueron en especie (o de manera indirecta) (40.9 %) y sólo un pequeño grupo respondió haber recibido dinero de manera directa del partido (10.7 %) (gráfica 7). Las decisiones respecto a la distribución de los recursos se tomaron "dentro del partido" según indicó la mayoría de los encuestados/as (51.1 %),[20] ya sea por el "Comité Directivo" (38.2 %) o por la "Asamblea Nacional" (8 %).

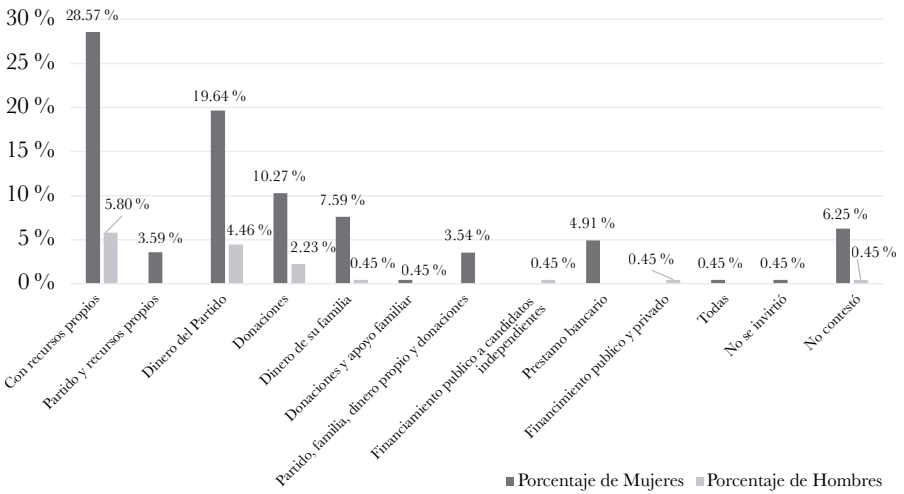
[19] Pregunta realizada: "¿De dónde consiguió los recursos para financiar su campaña electoral? (Marque una única opción, aunque había posibilidad de poner otras opciones): Con dinero que le dio su partido, Con dinero de su familia, Con un préstamo bancario, Con recursos propios; Con donaciones, Parte recurso del partido y parte mi recurso propio, Donaciones y apoyo de un familiar, El único que utilizó recursos fue el candidato a presidente municipal, los regidores no utilizamos recursos para las campañas, Financiamiento público a candidatos independientes, Fondo público asignado a todos los candidatos y recursos propios, Con mi pensión por viudez, Una mezcla de recursos propios y familiar, muy poca donación y ayuda nula del partido, Financiamiento público y privado, Mixto partido, donaciones y recurso, No sé invirtió, No contesta".

[20] Pregunta realizada: "¿Cómo se tomó la decisión sobre la distribución en la asignación de recursos durante la campaña? (Marque una única opción): Dentro del partido, Fuera del partido, No sabe, No contesta, Como lo marca el INE, Dentro de mi red de candidaturas independientes, Está preestablecido en el Código de la Democracia (Ecuador), Yo tomé sola la decisión de cómo y cuándo administrar recursos en mi campaña porque no recibí apoyo de nadie, Lineamientos IEE, La culta mínima de ayuda me dieron, Se conforma un comando electoral, integrado por todos los movimientos independientes que participaron en las elecciones internas, y se ve la organización de las elecciones internas, Fue un tema personal, Dentro del equipo de campaña, Cada quien buscó su financiamiento"

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

GRÁFICA 7: ¿De dónde consiguió recursos para financiar su campaña electoral?



FUENTE: Elaboración propia.

Aun así un grupo significativo de personas encuestadas alertó sobre el hecho de que "no se discutió, no se supo cómo se distribuyeron los recursos" (21.8 %) e incluso de que en la coordinación de la campaña "no hubo distribución de fondos" (17.3 %).[21] En este sentido, un importante grupo de personas encuestadas sostuvo que no conoce el método a partir del cual se asignan los recursos económicos en los partidos (40.4 %) (gráfica 8),[22] aun-

[21] Pregunta realizada: "Si fue dentro del partido, ¿cómo se organizó éste para distribuir fondos entre los diferentes candidatos y candidatas? (Marque una única opción): "Fue por decisión del Comité Directivo; Fue decisión del partido en el Congreso Nacional o Asamblea, No se discutió, nunca se supo cómo se distribuyeron, No hubo distribución de fondos del partido, El Comité Estatal del PAN simula asignar lo correspondiente a un candidato, en especial a mí, y de mis fondos le financiaban al candidato a gobernador, y a mí me autorizaba a gastar menos, el PAN contrata a los proveedores, no te permite contratar a los proveedores porque los dirigentes del PAN inflan los precios, Como correspondía el financiamiento. Fue el órgano directivo de mi red de candidaturas independientes, No sé, Asesoramiento publicitario y el CNE cancela directamente, Yo no recibí nada de mi partido, El IEE designa montos iguales, El Comando Electoral define cuales son las prioridades electorales, Independiente".

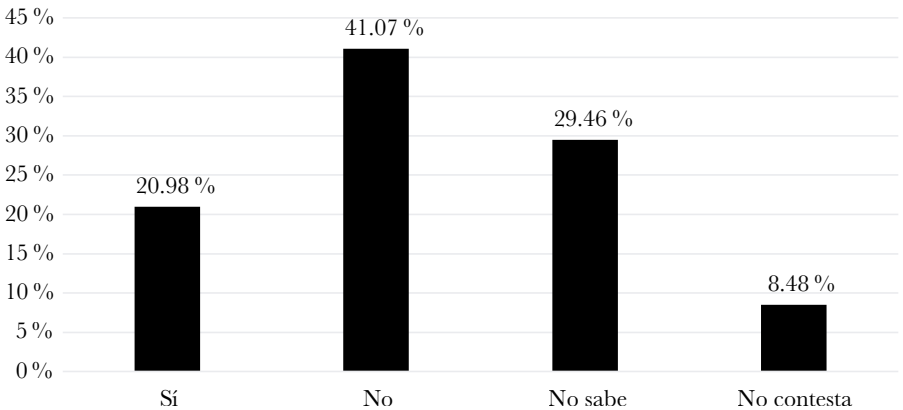
[22] Pregunta realizada: "¿Existe un método claro de cálculo y criterios conocidos por todos para distribuir los fondos entre las candidaturas de su partido? (Marque una única opción): "sí", "no", "no sabe", "no contesta".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

que sí señaló haber recibido capacitación sobre la entrega, distribución y comprobación de los recursos económicos (46.7 %).[23]

GRÁFICA 8. ¿Existe un método claro de cálculo y criterios conocidos por todos para distribuir los fondos entre las candidaturas de su partido?



FUENTE: Elaboración propia.

La mayoría de las personas encuestadas señaló que las mujeres de su partido recibieron capacitación directa para ser candidatas (49.8 %)[24] pero también que los hombres tuvieron al menos una capacitación en liderazgo realizada por el partido.[25] Si bien los entrevistados conocen que existe

[23] Pregunta realizada: "En cuanto a la financiación, ¿su partido le dio capacitación e información para la entrega, distribución y comprobación de los recursos económicos? (Marque una única opción): "sí", "no", "no contesta".

[24] Pregunta realizada: "¿Las mujeres de su partido recibieron capacitación para ser candidatas o, en su caso, financiamiento para participar en programas de capacitación? (Marque una única opción): Las mujeres candidatas recibieron capacitación directa de su partido, Las mujeres candidatas no recibieron capacitación directa, pero sí dinero para participar de talleres, seminarios, entre otros, Las capacitaciones las hice por mi cuenta, Sólo una capacitación fuera y yo cubrí los gastos, A mí no me incluyeron en esa capacitación sólo para mujeres. Fue una de rigor que era de los principios del partido, Sólo capacitación, pero no dinero, Ni dinero, ni capacitación, No se capacitó aun cuando existe un porcentaje de dinero por ley, No sabe, No contesta.

[25] Pregunta realizada: "¿Recibieron los hombres de su partido capacitación para ser candidatos o financiamiento para participar en programas de liderazgo? (Marque una única opción): Los hombres candidatos recibieron capacitación directa de su partido, Los hombres candidatos no recibieron capacitación directa pero sí dinero para programas de liderazgo, No recibieron ni dinero ni capacitación, No sabe, No contesta".

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

dinero para la financiación de la capacitación de los militantes y que un porcentaje está etiquetado con perspectiva de género, éste suele usarse únicamente para formar mujeres (como ocurre en México, Honduras o Costa Rica), aun cuando la regla formal no exija que sólo sean mujeres. Existe una creencia implícita en los partidos respecto a que las mujeres son las que deben ser capacitadas y que el recurso del financiamiento etiquetado debe ser empleado fundamentalmente para la formación de las mujeres militantes e incluso muchas veces este criterio es esgrimido como una de las condiciones necesarias para ser candidatas por parte de las dirigencias partidistas.[26]

Esta es un área de oportunidad central para la capacitación de la militancia para que incorporen valores hacia la igualdad y la perspectiva de género. También lo es impulsar formación política técnica específica para las mujeres (centrada en habilidades y competencias) y cursos específicos sobre nuevas masculinidades y transversalización de la perspectiva de género para hombres, dado que ellos también requieren de nuevos aprendizajes que les permitan impulsar políticas incluyentes y generizadas.

V. Radiografía de los retos del financiamiento

Los datos dan cuenta de cómo las medidas de acción afirmativa (como las cuotas) y/o el principio de paridad de género son muchas veces desvirtuados dadas las condiciones de operación de los partidos y las prácticas de uso y acceso de los recursos económicos, desfavoreciendo éstos a las candidatas mujeres. También los datos indican de manera clara los espacios en los que se puede nivelar la cancha de manera equitativa para la participación de las mujeres en la campaña electoral y los puntos sobre los que se puede impulsar una agenda de reformas. Los retos del financiamiento que se han encontrado a partir de las percepciones indicadas en la encuesta pueden agruparse de la siguiente manera:

Reto # 1. Las mujeres reciben menos dinero que los hombres para hacer sus campañas electorales. Ochenta y cinco por ciento de las encuestadas eran mujeres. Casi 50 % señaló la existencia de una brecha de género en la asignación de fondos económicos por parte de los partidos para las campañas electorales. Señalan también tener menos acceso a redes de finan-

[26] La mayoría de las actividades de formación partidista desarrollada con el porcentaje de capacitación se destina únicamente a las mujeres y no se suele formar con perspectiva de género a los hombres. Muchas de esas actividades no necesariamente se realizan con perspectiva de género. Es más, los hombres suelen ver como que estas actividades no están destinadas para ellos.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ciamiento y a tener que depender de fondos personales para implementar sus campañas. La paridad en la oferta la garantizan las leyes de cuotas y de paridad de género, pero no necesariamente en las condiciones para las campañas, incluida la presencia en medios de comunicación.

Reto # 2. Las mujeres enfrentan más dificultades para disponer de su tiempo personal. La desigual distribución del trabajo doméstico y de atención de la familia afecta también las condiciones de competencia de manera desfavorable para las mujeres políticas. La mayoría de las encuestadas reconocieron tener responsabilidades de cuidado en su casa, de niños o de adultos mayores en su familia, y dado el hecho de que casi 90 % eran mujeres, hace evidente que las mujeres tienen más dificultad de disponer de su tiempo personal frente a las tareas de cuidado. Igualmente, sobre la base de los datos recolectados para esta investigación, los partidos o fondos públicos para las candidaturas no se han ocupado de proveer subsidios directos para las mujeres candidatas o impulsar fondos semilla para compensar esta carga de la vida privada, que tiende a ser asumida predominantemente por las mujeres, más que los hombres.

Reto # 3. Las mujeres no tienen conocimiento sobre cómo se distribuyen los fondos públicos y privados dentro de los partidos. La opacidad en el manejo de los fondos, privados o públicos dentro de un partido desfavorece a todos los candidatos por regla general. El hecho de que los miembros de una organización no conozcan el modo en que se distribuyen los recursos afecta la transparencia de una elección, así como los niveles de democracia interna y la propia transparecia del partido. Asimismo, tal como lo registran la mayoría de las encuestas, el desconocimiento de los procesos de toma de decisiones partidistas tiende a afectar de manera más acentuada a las mujeres que a los hombres, acentuando la brecha de género

Reto # 4. Las mujeres no (suelen) acceder a créditos bancarios que les ayuden a pagar los gastos de las campañas electorales. Sólo un pequeño grupo de mujeres (casi 5 %) afirmó que consiguió un crédito bancario para financiar su campaña electoral, lo que da cuenta del bajo nivel de formalización bancaria del proceso electoral. Asimismo, ningún hombre señaló haber recibido un crédito bancario para hacer campaña.

Reto # 5. Las mujeres son las que reciben de manera mayoritaria los cursos de capacitación para la formación del liderazgo en aquellos países donde existe financiamiento etiquetado con perspectiva de género. Un dato que resulta de la investigación de campo realizada para este estudio es que no necesariamente las mujeres que reciben la capacitación son las que luego son nominadas como candidatas. Por ejemplo, esto ha quedado en evidencia en México y Costa Rica.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VI. Conclusiones: una agenda de reformas para la igualdad

Los problemas de financiamiento de las campañas electorales que enfrentan las mujeres pueden ser superados con algunas intervenciones específicas a través de reformas legales. Aun cuando el hecho de que se aprueben normas no supone necesariamente que los partidos las cumplan. La ausencia de esas reglas da cuenta de que se está perdiendo una oportunidad importante para transformar las prácticas excluyentes que emplean muchos dirigentes y sus partidos. De este modo, la agenda de reformas propuestas incluye de manera complementaria estrategias institucionales, así como estrategias no institucionales.

La reducción de la brecha de género en el acceso a los recursos por parte de las mujeres que son candidatas hace pensar en la necesidad de impulsar una serie de reformas políticas, institucionales y no institucionales, que mejoren el funcionamiento de los partidos y el modo en que se compite en las democracias contemporáneas:

Propuesta de reforma # 1. Impulsar protocolos que permitan financiar de manera transparente las campañas de las mujeres candidatas, exigiendo métodos claros de distribución de los recursos para las candidatas mujeres y los candidatos hombres, con la intención de reducir y/o eliminar la brecha de género existente. La distribución de las asignaciones debe realizarse en al menos dos etapas: la de la nominación (precandidatura) y la de la campaña electoral; debe haber claridad en la determinación de quién es el sujeto que recibe el dinero y el que rinde cuentas por dicho dinero: si es el partido (y no la persona candidata individual). Asimismo, deben quedar claros cuáles son los criterios y los mecanismos de distribución de los ingresos entre las candidaturas, así como también debe estar claro el formato del aporte público, orientado más a que sea un adelanto o aporte previo que un reembolso de gastos. También deben establecerse límites específicos a los gastos de campaña, dado que esto favorece a las candidaturas con menos fondos (como suelen ser las de las mujeres) y, finalmente, sanciones claras por incumplimiento de las normas exigidas por ley. A mayor transparencia, mayores son las oportunidades para evidenciar las brechas de acceso para las mujeres y más fácilmente podrán incorporarse los arreglos institucionales para nivelar la cancha para las candidatas generando entornos de competencia más amigables para las mujeres.

Propuesta de reforma # 2. Promover la adopción de mecanismos de distribución de fondos públicos destinados de manera directa a las candidatas para pagar actividades vinculadas al cuidado doméstico (pagar *babysitters*,

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

cuidado de mayores, entre otros).[27] Estas reformas deben ser un mecanismo que acompañe a aquéllas a los sistemas nacionales de cuidado, entendidos como "el conjunto de acciones públicas y privadas intersectoriales que se desarrollan de forma articulada para brindar atención directa a las personas y apoyar a las familias en el cuidado de los miembros del hogar. Esto incluye la atención de personas dependientes (menores de edad, las personas con alguna discapacidad, los ancianos, los enfermos)" (Batthyani, 2015: 124). En la región, para 2015 existían considerables avances en términos normativos y de legislación en la materia: 20 países tienen legislación sobre licencias por maternidad y lactancia materna, 12 con legislación sobre licencias por paternidad, 18 con leyes sobre discapacidad, 4 con legislación sobre trabajo doméstico y 9 que han suscrito el Convenio 156 de la OIT respecto a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares (Batthyani, 2015). Sin embargo, esto no se ha visto acompañado de una incorporación de un enfoque particular de género y, en algunos casos, se presenta una débil institucionalidad y, a la vez, baja cobertura. Esto se traduce en mayores cargas para las mujeres, y menos posibilidades de dedicar tiempo a la política.[28]

Propuesta de reforma # 3. Acceso a los medios como aporte indirecto, garantizando la visibilidad de las mujeres candidatas. De la misma manera que algunos países tienen estos incentivos para los partidos, se podría pensar en estimular la participación política de las mujeres dando tiempo aire en los medios para que ellas cuenten con oportunidades para promover sus propuestas de campaña.

Propuesta de reforma # 4. Promover medidas para la concesión de dinero directo a las candidatas mujeres registradas ante la autoridad electoral. De esta manera se sugiere que el dinero se entregue a una cuesta bancaria individual, sin que se les otorgue a las cúpulas de los partidos ni tampoco a las secretarías de las mujeres de los partidos.

Propuesta de reforma # 5. Promover la introducción y/o fortalecimiento de las leyes de cuotas y/o paridad de género de programas de formación y difusión para que las mujeres militantes puedan conocer sus derechos. Estas medidas servirían para que conozcan también de manera específica, los sistemas de financiamiento existentes (incluido el modo en que los partidos

[27] Se incluye: *a)* gastos de viaje y de manutención, *b)* gastos del cuidado de niños y niñas, *c)* gastos vinculados al cuidado de personas con discapacidad en el hogar, que la candidata o el candidato tiene la responsabilidad de proveer, y, finalmente, *d)* cualquier otro gasto que la candidata o el candidato con alguna discapacidad tenga que incurrir para poder hacer su campaña.

[28] La legislación canadiense ofrece un buen ejemplo del uso o dedicación de fondos públicos para apoyar los gastos del cuidado del hogar para candidatos y candidatas.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

deben distribuir ese recurso) y puedan acceder a ese apoyo en cada campaña electoral.

Propuesta de reforma # 6. Promover protocolos de entendimiento de los partidos con los bancos para que las mujeres puedan acceder a créditos que les permita contar con autonomía económica para hacer sus campañas. Costa Rica es una excepción en esta materia. En este sentido, se deben fomentar líneas de créditos subsidiadas para la actividad política como si fueran microcréditos por parte de los partidos políticos.

Propuesta de reforma # 7. Promover que los partidos capaciten a un porcentaje sustantivo de las mujeres que van a ser candidatas. Resulta importante que lo hagan en aspectos técnicos (centrados en habilidades y competencias) vinculados a su papel como legisladoras y/o tomadoras de decisión (además de los programas de empoderamiento en derechos) y que los hombres también participen en los programas de capacitación en derechos y transversalización del género en las políticas públicas. En este sentido, también se pueden fomentar alianzas con organizaciones de la sociedad civil (ONG) que promueven la transversalización de la perspectiva de género para que colaboren en la transformación de los valores y las prácticas que afectan la representación política de las mujeres, entre otras.

Propuesta de reforma # 8. En los países donde se permite un porcentaje de financiamiento privado, deben realizarse acciones concretas para permitir la microfinanciación política o la recaudación de fondos *on line* para las candidaturas de mujeres.[29] Esto supone la promoción de redes independientes de financiamiento que apoyen de manera complementaria a las mujeres candidatas, más allá del dinero que los partidos les entreguen de manera directa.

Propuesta de reforma # 9: Promover la introducción de reglas de financiación para el funcionamiento interno en los partidos. La idea es que los fondos sean distribuidos para líneas o facciones internas y para candidaturas de manera equitativa, así como para la capacitación de las mujeres en el fortalecimiento de las campañas. También podría promoverse la creación de un fondo partidario dentro del partido político para apoyar las actividades de campaña o los costos de entrenamiento de las candidaturas de mujeres.

[29] En la elección de México de 2018, un grupo de académicas, políticas y miembros de la sociedad civil, crearon una iniciativa de este tipo denominada "Fondo Paridad", para generar apoyo a las mujeres candidatas que necesitaban asistencia legal por casos de violencia política en razón de género.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VII. Referencias bibliográficas

BALLINGTON, Julie, 2008, *Equality in politics. A Survey of Women and Men in Parliaments*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.

BATTHYÁNI DIGHIERO, Karina, 2015, *Las políticas y el cuidado en América Latina, una mirada a las experiencias regionales*, Serie Asuntos de Género 124, Santiago de Chile, CEPAL.

CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos y ZOVATTO, Daniel, 2003, *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

CASAS-ZAMORA, Kevin y FALGUERA, Elin, 2016, *Political finance and the equal participation of women in Colombia: A situation analysis*, Stockholm, International IDEA/Netherlands Institute for Multiparty Democracy.

CÓRDOVA VIANELO, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, 2006, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, Ciudad de México, Cal y Arena.

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, Erika, 2018, "El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil", 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 e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 99-117.

FERREIRA RUBIO, Delia, 2013, "Financiamiento político, género y equidad en la competencia electoral", *Revista Andamios*, vols. 7 y 8 (octubre-abril), pp. 78-86.

FERREIRA RUBIO, Delia, 2009, "Financiación política y género en América Latina y el Caribe", trabajo presentado en el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, Madrid, junio, pp. 15-16.

FREIDENBERG, Flavia, 2018, "Ellas también saben. Estereotipos de género, resistencias a la inclusión y estrategias para feminizar la política", *Pluralismo y Consenso: Revista del Senado de la República*, vol. 8, pp. 122-137.

FERREIRA RUBIO, Delia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019, "Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, pp. 191-223.

FREIDENBERG, Flavia, CAMINOTTI, Mariana, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y DOŠEK, Tomáš, eds., 2018, *Mujeres en la política: Experiencias nacionales y*

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

subnacionales en América Latina, Ciudad de México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš, 2016, "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)", en CASAS ZAMORA, Kevin, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, VIDAURRE, Marian y CHANTO, Raquel, eds., *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, pp. 25-92.

GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel, 2011, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina,* México, UNAM.

INTERNATIONAL IDEA, 2014, *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance,* <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>, consultado el 21 de enero de 2018.

OHMAN, Magnus, 2018, *Gender-Targeted Public Funding for Political Parties. A Comparative Analysis.* Stockholm, International IDEA.

POMARES, Julia, 2014, "Los techos de billetes entre las mujeres y la política", *La Nación,* <http://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-las-mujeres-y-la-politica>, consultado el 29 de febrero de 2015.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2007, *Financiamiento electoral para fomentar la participación política de las mujeres: Una guía para la elaboración de programas del PNUD,* Washington, PNUD.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2015, *Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género. Hipótesis para la discusión*, Washington, PNUD.

URIZAR, Alejandro, OMANA, Rebeca y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, 2012, *Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington, Organization of American States.

ZOVATTO, Daniel, 2003, "América Latina", en CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos y ZOVATTO, Daniel, eds., *Dinero y contienda político-electoral: Reto de la democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

ZOVATTO, Daniel, 2018, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016),* Ciudad de México, Tirant lo Blanch.

ZOVATTO, Daniel y CASAS ZAMORA, Kevin, 2016, "El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", <https://www.brookings.edu/es/research/el-costo-de-la-democracia-apuntes-sobre-la-regulacion-del-financiamiento-politico-en-america-latina/>.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VIII. Anexo. Reglas electorales respecto a financiamiento político con perspectiva de género en América Latina

País	*Financiamiento con perspectiva de género*	*Rubro*	*Legislación*
Brasil	Al menos 5 % de los recursos del fondo partidario han de ser empleados en programas de promoción y difusión de la participación de las mujeres en la política (aporte público orientado) Espacio franja gratuita medios (mínimo 10 %) Sí, 30 % de los recursos con los que cuentan los partidos políticos brasileños para las campañas electorales deberán dedicarse a financiar candidaturas de mujeres.	Promoción y difusión	*Ley nº 12034,* de 2009
		Acceso a medios	Art. 44 de la L*ey de Partidos Políticos,* Ley n°9096 (año 2015)
		Promoción	Resolución del Tribunal Superior Electoral Nº 23.568,del 24/05/2018
Chile	Sí, 10 % del financiamiento público dedicado a capacitación.	Capacitación	Art. 33 bis. *Ley n° 18603*
		Plus de financiación por mujeres electas	
Colombia	Sí, 15 % debe destinarse a actividades que promocionen la inclusión de mujeres, jóvenes y minorías étnicas (aporte público orientado).	Promoción y capacitación	Art. 18 de la *Ley de Partidos Políticos n° 1475*
	5 % se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.	Plus de financiación por mujeres electas	Art. 17 de la *Ley de Partidos Políticos n° 1475*
Costa Rica	Aporte público orientado (sin especificar montos)	Promoción	1990

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Financiamiento con perspectiva de género*	*Rubro*	*Legislación*
	Sí, pero no especifica porcentajes o montos. El TSE controlará si el dinero público se utilizó efectivamente el dinero para fomentar la igualdad; caso contrario, no autorizará el pago del monto en el rubro de capacitación. Creación de un fondo paritario para la promoción de valores democráticos. "Los partidos políticos garantizarán, en sus respectivas liquidaciones, que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el periodo no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad, según el inciso p) del artículo 52 de este Código. Para tal fin, deberán acompañar la liquidación respectiva con una certificación emitida por un contador público autorizado, en la que se especifique el cumplimiento de esta norma. Si la certificación no se aportara, el TSE entenderá que el respectivo partido político no cumplió y no autorizará el pago de monto alguno en ese rubro".	Capacitación	Art. 103 de la *Ley n° 8765,* de 2009

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Financiamiento con perspectiva de género*	*Rubro*	*Legislación*
	"Los partidos políticos deben invertir parte de su presupuesto para alentar la capacitación de mujeres de forma permanente y paritaria, la concientización de la igualdad de los géneros, la promoción de los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros".		
Honduras	Sí, 10% para la motivación, capacitación y formación de jóvenes y mujeres. Penalidad sobre monto del financiamiento público. Los presupuestos deben transferir a los partidos políticos un monto equivalente al 10 por ciento de la deuda pública para cada partido destinado a la capacitación.	Capacitación y promoción política	Art. 82 de la LEOP del 2007/2008 Art. 105A de la Ley Electoral de 2008, poner en vigencia en 2013 (DECRETO No. 54-2012).
México	Sí, 2% del aporte público orientado (de lo entregado anualmente)	Promoción y capacitación	2007
	Sí, 3% anual a actividades de promoción del liderazgo femenino.	Promoción y capacitación	Art. 51 inc. A sección V de la LGPP de 2008 *Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales*
Panamá	Sí, el 2.5 por ciento del aporte público.	Promoción	2002

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

País	*Financiamiento con perspectiva de género*	*Rubro*	*Legislación*
	Para estas actividades se destinará un mínimo de veinticinco por ciento (25 %). Del aporte anual en base a votos se deberá garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10 %) para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.	Capacitación	Art. 169 inc. 2.4.c. *Ley nº 60 (Código Electoral)*, del 2006
	Sí, 20 % del aporte público orientado para capacitación	Capacitación	2012
	Sí, 20 % actividades exclusivas para capacitación de mujeres coordinadas con la Secretaría de la Mujer (o equivalente).	Capacitación	Art. 48 inc. 24 d de la *Ley 29* (Año 2017)

FUENTE: Elaboración propia con base en legislación vigente, de Ferreira Rubio (2013) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021), Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Fecha de revisión y actualización: enero de 2021.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

VI. Conclusiones

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

LAS REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA: LOS RETOS EN LOS PROCESOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL Y LOS DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

Cristhian URIBE MENDOZA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. L*a emergencia de fuentes endógenas y exógenas de las reformas electorales.* III. *El papel de la negociación estratégica en la aprobación de reformas.* IV. *El impacto de las reformas electorales sobre los partidos políticos.* V. *La búsqueda de la igualdad de género en los cargos de representación política.* VI. *Agenda pendiente y nuevas líneas de investigación.* VII. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN[1]

América Latina es una de las regiones del mundo que más reformas electorales han llevado a cabo en los últimos cuarenta años. Desde 1978, se han identificado al menos 265 reformas a diferentes dimensiones claves de los sistemas electorales, tales como la fórmula de representación, los umbrales legales, la introducción de cuotas de género o de paridad en el registro de candidaturas, la reelección presidencial, el tamaño de las cámaras legislativas, el voto desde el extranjero, entre otras (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a: 201).

Estas reformas electorales suelen llevarse a cabo sin buenos diagnósticos ni acompañamiento técnico, y aun así se vislumbra un intenso activismo reformista. En muchos casos, los políticos emulan mecánicamente modelos externos (Weyland, 2011) sin tener en cuenta las diferencias contextuales o

[1] Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al 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 (Clave del proyecto: IN301020). 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.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

los diversos efectos que puede producir un mismo arreglo institucional en diferentes países. Ello explica en cierta medida las contrarreformas, esto es, aquellos cambios orientados a corregir los efectos no esperados ni deseados de las reformas político-electorales previas (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a: 194).

Los cambios institucionales introducidos en la segunda mitad del siglo XX buscaron, principalmente, una mayor proporcionalidad de las reglas electorales con el fin de incluir un abanico más amplio de actores políticos emergentes (Wills-Otero, 2009). En el siglo XXI, las dirigencias de los partidos y los líderes en los gobiernos han avanzado en este propósito implementando reformas orientadas a una mayor inclusión en las reglas de elección presidencial y legislativa, así como en la incorporación de grupos subrepresentados y la ampliación de los derechos de la ciudadanía (Freidenberg y Došek, 2016: 38-48).

De esta manera, las reformas electorales pueden concebirse como una oportunidad para modificar comportamientos y prácticas que afectan la calidad de la democracia, especialmente cuando los arreglos existentes evidencian insuficiencias que se vuelven intolerables ante la opinión pública. Esta situación genera que diferentes actores políticos, organismos internacionales, autoridades, líderes de opinión, medios y la ciudadanía puedan verse motivados a presionar cambios en las reglas del juego electoral (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a).

Por tanto, resulta indispensable documentar el conocimiento comparado sobre los procesos de reforma electoral en América Latina, sus diagnósticos, evaluaciones y efectos sobre otras dimensiones del sistema político. Este volumen constituye un valioso esfuerzo en este sentido, puesto que compila una selección de textos académicos que, desde diferentes disciplinas y enfoques teóricos y metodológicos, brinda insumos útiles para mejorar la calidad y la efectividad de la representación política en la región.

Cada uno de los capítulos que compone esta obra da cuenta de los retos y los desafíos que siguen enfrentando las reformas electorales en materia de construcción democrática. Éstos tienen que ver, principalmente, con *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.

Todos los temas mencionados previamente no han recibido suficiente atención en la literatura especializada, a pesar de que contribuyen a profundizar el análisis sobre los procesos de cambio institucional y sus efectos sobre

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

la competencia y repartición del poder político. Así, los siguientes apartados destacan los principales hallazgos del libro en estos cuatro ámbitos, resaltando los temas pendientes y una posible agenda de investigación.

II. La emergencia de fuentes endógenas y exógenas de las reformas electorales

La reforma electoral es un proceso complejo debido —en gran medida— a la reticencia de las élites políticas a modificar las reglas de juego que les han permitido ganar elecciones y mantenerse en el poder (Boix, 1999; Bowler y Donovan, 2012; García Díez, 2006). Sin embargo, como se mencionó en la introducción de este libro, los países latinoamericanos se caracterizan por el frecuente cambio en sus reglas de juego electoral, lo que permite clasificar la mayoría de los sistemas políticos en función del ritmo reformista como hiperactivos (más de 20 reformas) o moderados (entre 6 y 19 reformas). Únicamente dos países (Paraguay y Uruguay) siguen clasificados como pasivos, debido a que han aprobado menos de cinco reformas durante el periodo de estudio (Freidenberg y Došek, 2016: 51).

El intenso activismo reformista ha suscitado nuevas discusiones teóricas acerca del origen del cambio institucional. Los orígenes de las reformas electorales pueden ser endógenos o exógenos. El origen endógeno se deriva de la interacción entre actores que integran el sistema político (*v. gr.*, partidos políticos, congresistas, autoridades electorales, ciudadanía, entre otros), mientras que el origen exógeno deviene por iniciativa o presión de agentes externos al sistema (*v. gr.*, países vecinos, agencias de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, entre otros) (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a; Koning, 2016; Leyenaar y Hazan, 2011).

El origen endógeno de las reformas se refleja en las iniciativas de los partidos y de sus líderes, las cuales pueden ser aprobadas a través del Ejecutivo (en forma de decreto presidencial); del Legislativo (como proyecto de ley o de reforma constitucional) o mediante algún mecanismo de democracia directa (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019a: 204). Sin embargo, los líderes y los partidos políticos no son los únicos actores que pueden dar inicio a una reforma (Leyenaar y Hazan, 2011), puesto que dicho proceso también puede originarse gracias a la presión de la ciudadanía, las cortes constitucionales, los centros de investigación y/o las universidades (Leyenaar y Hazan, 2011; Renwick, 2010).

Si bien las élites políticas nacionales buscan diseñar sistemas electorales que les permitan proteger sus intereses partidistas y mantenerse en el poder

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

gubernamental, estas élites no siempre conocen todas las soluciones institucionales posibles ni pueden prever las consecuencias de sus decisiones. Por tanto, el rediseño y las reformas electorales no sólo dependen de los intereses y preferencias de los actores políticos nacionales (factores de demanda) sino también de las ideas disponibles para ellos al momento de tomar decisiones con respecto a las modificaciones que se deben implementar (factores de oferta) (Weyland, 2011).

De esta manera, los organismos internacionales adquieren particular relevancia al momento de hacer propuestas de reforma político-electoral. Este es el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que, siguiendo a De Icaza y Méndez (en este volumen), no sólo ha brindado acompañamiento a las elecciones celebradas en 28 Estados miembros de la Organización, sino que también elabora recomendaciones a partir de los hallazgos registrados en los informes de las misiones de observación electoral después de cada elección.

Las recomendaciones de la OEA se han encaminado prioritariamente hacia la elaboración de reformas en cuatro aspectos puntuales: *1)* la igualdad de oportunidades en el acceso a la competencia política con equidad y transparencia, lo que implica cambios relacionados con el financiamiento político, el acceso balanceado a los medios de comunicación, la igualdad de género y distritos electorales representativos; *2)* reformas para garantizar el uso efectivo del derecho al voto, que involucra la actualización del padrón electoral; *3)* reformas para mantener la integridad de las preferencias del votante mediante la profesionalización de los funcionarios electorales, y *4)* reformas para garantizar un árbitro imparcial, garantizando la independencia y neutralidad de las cortes y órganos electorales (De Icaza y Méndez, en este volumen).

Las élites políticas son quienes controlan los cambios a los sistemas electorales y son ellas las que tienen el poder de impulsar y/o aprobar reformas. Sin embargo, los informes o recomendaciones de los organismos internacionales constituyen un instrumento de origen exógeno que dichas élites pueden emplear a la hora de proponer reformas electorales con miras a garantizar la aplicación de principios democráticos. En este sentido, también cabe resaltar el papel que han jugado otros organismos internacionales como PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional en cuanto a la elaboración de recomendaciones para mejorar la representación política de las mujeres en la región.

Adicionalmente, este libro pone de manifiesto la importancia de los jueces o las autoridades electorales para impulsar o vetar reformas cuando éstas contravienen la Constitución (Picado León, 2018; Renwick, 2010) o para garantizar la ampliación de los derechos políticos y electorales de gru-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

pos subrepresentados (Celis, Krook, y Meier 2011; Rice y Van Cott, 2006). Los órganos electorales pueden impulsar cambios normativos allí donde el legislador dejó "sin dientes" a la ley, e impulsar reformas electorales que fortalezcan los derechos de la ciudadanía (Hinojosa y Piscopo, 2013: 5).

En este marco, Picado León (en este volumen) analiza el rol de los organismos electorales en el proceso de difusión regional de reformas electorales. Según él, la difusión regional puede llevarse a cabo a través de mecanismos formales e informales. Los mecanismos formales pueden ser directos (*v. gr.*, iniciativas legislativas, poder de veto o acompañamiento técnico en el trámite parlamentario de las reformas) e indirectos (facultades reglamentarias, jurisdiccionales e interpretativas). Por su parte, los mecanismos informales, como, por ejemplo, la intervención de los jueces en medios de comunicación, también han tenido particular importancia en el posicionamiento en la agenda pública de ciertos temas concernientes al proceso de reforma del sistema electoral.

Las redes de los órganos electorales a nivel internacional, como las que se articulan en torno al Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, constituyen otro instrumento para la difusión de reformas debido al intercambio de experiencias y aprendizajes entre autoridades provenientes de diferentes latitudes. La participación de quienes dirigen y trabajen en los organismos electorales, ya sean administrativas o jurisdiccionales, en foros y misiones de observación internacional, ha contribuido con la difusión regional de reformas. En algunos países, por ejemplo, los órganos electorales firmaron protocolos, como el de Tikal en 1985 y el de Quito en 1989, entre otros, para suscitar que las élites políticas aprueben reformas conducentes a democracias representativas, incluyentes y participativas en la región (Bareiro, en este volumen).

III. El papel de la negociación estratégica en la aprobación de reformas

La literatura comparada advierte que no existe una única condición para la aprobación de una reforma electoral, pues "cada reforma ha tenido su origen y determinación en el contexto nacional en el cual se ha producido" (Nohlen, 2004: 403). Sin embargo, existen ciertos requisitos estratégicos para llevar a cabo un proceso de cambio institucional, los cuales incluyen aspectos analíticos, políticos y técnicos. Los requisitos de tipo analítico se refieren al diagnóstico que permite identificar las fallas del sistema electoral vigente. Los requisitos políticos aluden al consenso que debe generarse entre las élites

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

sobre la necesidad y los objetivos de la reforma. Finalmente, los requisitos técnicos tienen que ver con los mecanismos para modificar el sistema electoral y el conocimiento sobre los posibles efectos del cambio (Nohlen, 1993: 38-39).

La aprobación de una reforma electoral supone la superación de estos tres requisitos estratégicos. No obstante, en la práctica —como se ha mostrado antes— las élites políticas evitan modificar las reglas de juego que les han permitido ganar elecciones puesto que "un cambio puede afectar sus posibilidades de mantenerse en el poder" (Vélez, Ossa, y Montes, 2006: 4). En este marco, la aprobación de una reforma electoral es el resultado de una negociación interpartidista entre organizaciones que perciben una crisis de legitimidad y eficacia en el sistema político vigente, lo cual se da bajo un contexto de relativa inestabilidad en el comportamiento del electorado (Buquet, 2007).

Si bien las coaliciones o grupos políticos dominantes procuran que el cambio de reglas no afecte su permanencia en el poder, éstos no tienen la capacidad de manipular ninguna reforma a su antojo, ya que deben buscar un consenso político mayoritario para aprobar la iniciativa. En este sentido, existen dos procesos típicos que favorecen la aprobación de una reforma electoral: *1)* las coaliciones declinantes, cuyo actor central son los partidos ganadores que se perciben a sí mismos como futuros perdedores y, por ende, tratarán de relegitimar el sistema político, y *2)* las coaliciones ascendentes, cuyo actor central son los nuevos partidos que están empezando a captar las preferencias electorales y que acuden a la reforma para maximizar sus ganancias futuras (Buquet, 2007). Esta idea resulta útil para explicar otros procesos de negociación de reforma político-electoral, puesto que el análisis de la interacción entre las dimensiones estratégica y democrática del proceso de negociación permite identificar el papel de otros actores, como la ciudadanía, que han pasado inadvertidos en trabajos previos.

IV. El impacto de las reformas electorales sobre los partidos políticos

La mayoría de los países de América Latina establecen disposiciones legales para garantizar el derecho a la libre asociación política y, por ende, la libertad para que los ciudadanos conformen nuevos partidos o ingresen a los ya constituidos. No obstante, la regulación sobre la materia revela importantes diferencias entre los países de la región, muchas veces contradictorias, pues en algunos casos la legislación electoral tiende a ser permisiva frente a la conformación de nuevos partidos, mientras que en otros casos tiende a restringir ese proceso.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Cuando los sistemas electorales son permisivos se incentiva la proliferación de partidos políticos al tiempo que se dificulta la formación de mayorías parlamentarias y la gobernabilidad. En cambio, cuando las leyes son restrictivas se limita el pluralismo político y la representación de ciertos sectores minoritarios. Por tanto, uno de los grandes desafíos que tienen los autores de las reformas electorales es hallar un punto de equilibrio entre ambos extremos; por un lado, garantizando el derecho ciudadano a la libre asociación política mediante la conformación de nuevos partidos y, por otro, evitando la atomización del sistema de partidos.

Teniendo en cuenta lo anterior, uno de los principales impactos de las reformas electorales sobre los partidos políticos tiene que ver con el número de competidores que pueden acceder a la contienda política. Como sostiene Márquez (en este volumen), las reformas electorales afectan los costos de formación de nuevos partidos mediante la modificación de dimensiones como el número mínimo de firmas necesario para registrar la colectividad, el umbral que deben superar en la primera elección en la que compiten, entre otros. En consecuencia, cuando las reformas elevan los costos de formación se reduce el número de partidos políticos y, en sentido contrario, cuando las reformas disminuyen estos costos se aumenta el número de competidores.

En esta misma línea, Scherlis (en este volumen) sostiene que la mayoría de las reformas electorales que impactan a los partidos políticos en la región tienen que ver con los requisitos para crear y mantener la personería jurídica de los partidos, el régimen de financiamiento y los mecanismos de selección de candidatos. Teniendo en cuenta que el sistema de financiamiento político tiene implicaciones sobre la equidad, la transparencia y la autonomía de la competencia política, los países de la región hicieron reformas para reducir los riesgos relacionados con la malversación y distribución desigual de los recursos públicos y la infiltración de dinero proveniente de actividades ilícitas en los procesos electorales.

La tendencia reformista ha buscado limitar el monto de las contribuciones públicas y/o privadas y ha establecido topes en el gasto de las campañas electorales con el fin de crear condiciones equitativas para que los diferentes partidos puedan competir y acceder al poder. Las reformas que fijaron límites a la financiación pública estuvieron motivadas por la preocupación de que se utilicen los recursos del Estado para favorecer a algún candidato o partido oficialista, reduciendo las posibilidades de acceso al poder de los candidatos o partidos de oposición, mientras que las reformas que fijaron límites al financiamiento privado estuvieron motivadas por la preocupación de que se generen prácticas clientelistas entre los actores políticos y los financiadores de sus campañas electorales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Las reformas que atañen a los partidos políticos también se han encaminado a fortalecer la democracia interna de estas organizaciones con el fin de promover una mayor participación de los militantes en el proceso de selección de autoridades partidistas y de candidaturas para cargos de elección popular mediante la adopción de elecciones primarias, entre otros mecanismos. Como lo evidencia Scherlis (en este volumen), Argentina y Honduras son dos casos paradigmáticos de intervención estatal en la vida partidista, puesto que allí se adoptó el mecanismo de elecciones primarias abiertas y simultáneas, obligatorias para partidos y ciudadanos, administradas y financiadas por el Estado.

Adicionalmente, la cuestión del acceso gratuito a los medios de comunicación masiva merece especial atención puesto que, a pesar de su importancia, ha pasado cuasi inadvertida en trabajos previos. Los medios tienen un rol esencial en los procesos democráticos en tanto que constituyen el principal canal de difusión de los programas y las candidaturas de los partidos políticos ante la ciudadanía. Por tanto, diferentes países latinoamericanos han implementado reformas electorales orientadas a crear condiciones equitativas para el acceso de los diferentes partidos a los medios de comunicación masiva.

Como lo ilustra Cáceres (en este volumen), en los últimos 40 años se han realizado alrededor de 50 reformas con el fin de regular el acceso de candidatos y partidos a los medios de comunicación, las cuales han seguido cuatro tendencias: *1)* la combinación de una franja electoral gratuita con la posibilidad de contratar espacios publicitarios, *2)* la distribución igualitaria de los tiempos en medios de comunicación, *3)* la reducción del tiempo de duración de las campañas electorales, y *4)* un mayor control de las encuestas y sondeos de opinión con el fin de evitar que ciertos grupos de interés utilicen estas herramientas para influir las preferencias electorales de los votantes.

Aunque estas reformas representan un avance importante en cuanto a la democratización de la competencia política, algunas de ellas, particularmente las que prohíben la contratación de publicidad electoral y las que regulan la elaboración y divulgación de encuestas y sondeos de opinión, pueden llegar a interpretarse como una restricción a la libertad de expresión (Serra, 2009). Además, resulta de gran importancia empezar a considerar el papel de las redes sociales en las campañas electorales ya que, si bien es cierto que estos espacios virtuales democratizan la información y el debate público, también pueden convertirse en una poderosa herramienta para evadir las regulaciones en materia de publicidad electoral y, de esta manera, distorsionar la equidad de la competencia político-electoral (Cáceres, en este volumen).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

V. La búsqueda de igualdad de género en los cargos de representación política

En la década de 1990, la mayoría de los países de América Latina implementaron acciones afirmativas, como las leyes de cuotas y de paridad, con el propósito de disminuir la brecha existente entre hombres y mujeres en el ámbito de la representación política. Este tipo de medidas se hicieron necesarias debido a que durante mucho tiempo la competencia política y el acceso a los cargos de representación popular estuvieron dominados casi en su totalidad por el sexo masculino (Ortega y Camargo, 2012).

Como señala Bareiro (en este volumen), Argentina fue el primer país de la región en implementar medidas de acción afirmativa a través de aprobar la cuota de género, una medida que obliga a la inclusión de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas partidistas para cargos directivos y de elección popular. Posteriormente, otros países establecieron cuotas del 30 % (Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Panamá). Aunque estas medidas han tenido un impacto relevante en cuanto a la inclusión de la mujer en los procesos electorales y en las estructuras de poder, su aplicación no siempre ha tenido los efectos esperados (Ortega y Camargo, 2012).

Muchos analistas coinciden en que las leyes de cuotas por sí solas no garantizan la igualdad de género en los cargos de representación política. Las medidas de acción afirmativa deben armonizarse con sistemas electorales favorables a la inclusión de los grupos sociales subrepresentados. Así, aquellos sistemas que son más favorables a la representación política de las mujeres son los "sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, y magnitudes de distrito grandes o medianas" (Freidenberg *et al.*, 2018: 13).

La contribución de Gilas (en este volumen) brinda algunas pistas sobre la relación entre el tipo de lista y la efectividad de las medidas de acción afirmativa, entre otros efectos del voto personalizado. Las listas abiertas penalizan la elección de las mujeres. Incluso cuando hay leyes de cuotas o de paridad las candidatas se encuentran en desventaja debido a que este mecanismo disminuye las posibilidades de que los partidos postulen mujeres a cargos de elección popular. Esto se debe, en gran medida, a que históricamente los partidos han sido controlados por hombres, o bien, por la creencia de que los liderazgos masculinos tienen mayor éxito electoral. Por tanto, la efectividad de las leyes de cuotas necesariamente está vinculada con la existencia de listas cerradas y bloqueadas (Bareiro, en este volumen).

Las últimas reformas sobre la materia han estado encaminadas hacia la introducción de la paridad, entendida como el principio de igualdad entre

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

hombres y mujeres en el ámbito de la representación política democrática (Bareiro en este volumen). Actualmente, ocho países de América Latina (Ecuador, Bolivia, México, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Argentina) cuentan con esta norma que obliga a los partidos a incluir el mismo número de hombres y mujeres en sus listas electorales, principio que en la mayoría de los casos va acompañado de mandatos de posición, como las listas cremallera.

Si bien estas reformas constituyen un importante avance en cuanto al reconocimiento y la inclusión de las mujeres en los procesos políticos y en las estructuras de poder, su implementación ha tenido resultados disímiles entre los países de la región y al interior de cada uno de ellos. Aunque la mayoría de las naciones cuenta con leyes de cuotas o de paridad de género, actualmente el promedio de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales es 30.7 %; y sólo Bolivia y México han alcanzado la meta de la paridad en las cámaras legislativas.

Lo anterior permite afirmar que, si bien las leyes de cuotas y de paridad son fundamentales en la búsqueda de la igualdad de género, este propósito también exige subsanar los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política. Vázquez Correa (en este volumen) señala que para lograr la paridad en la distribución del poder y la representación sustantiva de las mujeres resulta fundamental superar prácticas, particularmente, al interior de los partidos políticos, que favorecen el incumplimiento de la normatividad electoral en materia de género. Además, resulta necesario considerar el papel de la militancia para garantizar el cumplimiento de las reglas formales para que las mujeres puedan acceder a cargos directivos dentro de las organizaciones políticas.

Finalmente, Freidenberg y Muñoz-Pogossian (en este volumen) encuentran que uno de los principales obstáculos formales tiene que ver con el acceso a los recursos económicos que les permitan a las mujeres tener autonomía y enfrentar la competencia política en igualdad de condiciones con los hombres. Pese a la importancia de este asunto, resulta sorprendente que las reformas electorales hayan pasado por alto el tema de la regulación del financiamiento político con enfoque de género.

VI. Agenda pendiente y nuevas líneas de investigación

Este libro ha abordado con claridad, solidez y rigurosidad académica un tema poco explorado en trabajos previos, pero de gran relevancia para la ciencia política de hoy, a saber: los procesos de reforma político-electoral en América

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Latina, así como sus efectos sobre otras dimensiones del sistema político en los países de la región. Lejos de adoptar una visión pesimista frente al intenso activismo reformista que ha caracterizado a la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos 40 años, los capítulos que componen este volumen sugieren que las reformas electorales constituyen una valiosa oportunidad para modificar ciertos comportamientos de los actores políticos que afectan la democracia y la calidad de los procesos electorales.

A lo largo de este capítulo conclusivo se han esbozado los principales aportes y hallazgos de las autoras y los autores al conocimiento comparado sobre los procesos de reforma electoral, los cuales tiene que ver, *grosso modo,* con las fuentes de los cambios institucionales, el rol de la negociación estratégica, el impacto de las reformas sobre los partidos políticos y la igualdad de género en los cargos de representación política. De esta manera, se ofrecen elementos clave y novedosos para el debate actual acerca de cómo los arreglos institucionales pueden "mejorar la salud" de las democracias latinoamericanas (Freidenberg y Saavedra Herrera, 2020).

Mientras la literatura comparada se ha focalizado en las fuentes endógenas de las reformas electorales (partidos de gobierno, partidos de oposición, legisladores, presidentes, entre otros), este estudio llama la atención sobre el origen exógeno del cambio institucional. Si bien es cierto que las élites políticas suelen mantener el control de los procesos de reforma electoral, también lo es que muchas de las reformas electorales aprobadas en las últimas décadas son producto de la presión de actores o instituciones externas al sistema político, ya sea por medio de la difusión regional de ideas o por la presión de organizaciones gubernamentales, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil, entre otros (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019b).

Algunos de los trabajos publicados en este libro destacan el papel de los organismos internacionales en la difusión de ideas de reforma electoral, especialmente, en temas relacionados con la inclusión política de los grupos subrepresentados (*v. gr.*, las mujeres). Los informes y las recomendaciones de organismos internacionales como la OEA, el PNUD y ONU Mujeres, entre otros, constituyen un instrumento de origen exógeno que ha motivado las reformas electorales en la región. Sin embargo, resulta necesario continuar la indagación empírica con el propósito de conocer los efectos concretos que han tenido estas ideas externas en el contexto de los países latinoamericanos que las han implementado en sus sistemas electorales.

Adicionalmente, se evidenció la importancia de los jueces y las autoridades electorales no sólo en la aplicación o vigilancia de la normatividad electoral, sino como fuentes de reforma electoral y como vehículos para la

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

difusión internacional de ideas. Para sumar a la riqueza de la investigación sobre esta materia, es importante abrir nuevas líneas de investigación sobre los recursos formales e informales con que cuentan los organismos electorales para importar y promover el cambio institucional.

La importación de ideas y modelos institucionales puede provocar un efecto de contagio que conlleva a la introducción de una misma reforma electoral en diferentes sistemas políticos en un momento determinado. Ante la oferta limitada de ideas, los actores políticos pueden verse motivados a copiar diseños institucionales y/o reglas de juego específicas que han tenido éxito en otras partes del mundo. Este fenómeno también puede devenir en oleadas cuando varios países replican —de manera cuasi simultánea— el mismo modelo externo: "una innovación extranjera audaz […] puede ejercer una atracción fuerte y estimular la imitación en numerosos países, especialmente entre los vecinos del pionero" (Weyland, 2011: 122).

Los formuladores de las reformas suelen evaluar y citar los procesos de reforma electoral en otros países. Este libro presentó evidencia convincente de que algunos países son citados más que otros debido a factores como la cercanía geográfica y las experiencias exitosas de reforma electoral en otros países. Sin embargo, resulta indispensable profundizar las razones por las cuales ciertos países son más citados que otros, así como los temas que son más susceptibles al efecto de difusión regional.

El tema del financiamiento político se ha perfilado como una de las mayores preocupaciones de los formuladores de reformas electorales en las últimas décadas. Como se argumentó previamente, este tema no sólo afecta el acceso a la competencia política entre partidos políticos, sino también al interior de ellos, puesto que las mujeres suelen tener menos financiación privada que los hombres. Pese a los numerosos cambios que se han implementado en este sentido, aún no queda claro el impacto de las reformas relacionadas con el financiamiento político sobre la equidad y la transparencia de la competencia política.

Este libro ha sacado a la luz un tema que merece mayor atención en futuras investigaciones: los desafíos que presentan las nuevas tecnologías de la comunicación. No cabe duda de que en la actualidad la política y las campañas electorales también se desarrollan en el mundo virtual, lo cual permite a los políticos evadir ciertas regulaciones en materia de financiamiento y acceso a los medios de comunicación. En este sentido, cabe evaluar las posibilidades de regular el uso de las nuevas tecnologías y de las redes sociales con fines electorales.

De esta manera, queda abierta una amplia agenda de investigación sobre las reformas electorales necesarias para garantizar la igualdad de géne-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ro en el ámbito de la representación política. Este sigue siendo uno de los principales desafíos para la construcción democrática en la región, por lo que resulta necesario identificar los arreglos institucionales que favorecen o dificultan la efectividad de las leyes de cuotas y de paridad. Los análisis deben ir más allá de la descripción organizada de las reformas y marcos jurídicos correspondientes a fin de desentrañar los múltiples factores que pueden llegar a incidir en el aumento o disminución de la representación política de las mujeres, tales como la dinámica interna de los partidos políticos, los estereotipos de género y el rol de los medios de comunicación masiva y de las nuevas tecnologías.

En suma, este libro evidencia que las reformas electorales impactan de manera significativa la calidad y efectividad de los regímenes democráticos. Muchas de ellas han sido respuestas a problemas concretos de representación política, a la exigencia de ampliación de derechos e inclusión de grupos subrepresentados y a problemas de gobernanza electoral. Por ende, el material que se pone a disposición del público pretende incentivar el conocimiento comparado, generar diálogos y subrayar la importancia de elaborar buenos diagnósticos y propuestas innovadoras de reforma electoral con el fin de transitar hacia democracias más representativas e incluyentes en los países de América Latina.

VII. Referencias bibliográficas

Boix, Carles, 1999, "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advaced Democracies", *American Political Science Review*, vol. 93 (3), pp. 609-24.

Bowler, Shaun y Donovan, Todd, 2012, "The Limited Effects of Election Reforms on Efficacy and Engagement", *Australian Journal of Political Science*, vol. 47 (1), pp. 55-70.

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, pp. 35-49.

Celis, Karen, Krook, Mona Lena y Meier, Petra, 2011, "The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform", *West European Politics*, vol. 34 (3), pp. 514-530.

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

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

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., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, pp. 25-62.

FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019a, "Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, pp. 191-223.

FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, 2019b, "El origen de las reformas electorales en América Latina: fuentes endógenas y exógenas del cambio normativo (2015-2019)", *Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip)*, Monterrey, 31 de julio.

FREIDENBERG, Flavia y SAAVEDRA HERRERA, Camilo, 2020, "La democracia en América Latina", *Revista de Derecho Electoral*, vol. 30, pp. 1-40.

GARCÍA DÍEZ, Fátima, 2006, "Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel", *Documentos CIDOB*, vol. 14, pp. 1-46.

HINOJOSA, Magda y PISCOPO, Jennifer, 2013, "Promoting Women's Right to Be Elected: Twenty-Five Years of Quotas in Latin America", Prepared for the Electoral Tribunal (Sala Electoral) of the Federal Judicial Branch of Mexico, México.

KONING, Edward Anthony, 2016, "The Three Institutionalisms and Institutional Dynamics: Understanding Eendogenous and Exogenous Change", *Journal of Public Policy*, vol. 36 (4), pp. 639-64.

LEYENAAR, Monique y HAZAN, Reuven, 2011, "Reconceptualising Electoral Reform", *West European Politics*, vol. 34 (3), pp. 437-55.

NOHLEN, Dieter, 1993, L*os sistemas electorales en América Latina y sus debates sobre la reforma electoral*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

NOHLEN, Dieter, 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

ORTEGA, Bibiana Astrid y CAMARGO, Gabriel Nicolás, 2012, "La nueva ley de cuotas en Colombia: el caso de las asambleas departamentales, 2007-2011", en WILLS-OTERO, Laura y BATLLE, Margarita, eds., *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, Bogotá, PNUD-IDEA-NIMD, pp. 197-220.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

PICADO LEÓN, Hugo, 2018, *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*, San José, IFEd, Tribunal Supremo de Elecciones y Konrad Adenauer Stiftung.

RENWICK, Alan, 2010, *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy Elections*, Nueva York, Cambridge University Press.

RICE, Roberta y VAN COTT, Donna Lee, 2006, "The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties in South America", *Comparative Political Studies*, vol. 39 (6), pp. 709-32.

SERRA, Gilles, 2009, "Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006", *Política y Gobierno*, XVI (2), pp. 411-427.

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, Uniandes, pp. 1-32.

WEYLAND, Kurt, 2011, "Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas", *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 57, pp. 117-43.

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), pp. 33-58.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

ACERCA DE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor
https://orcid.org/ 0000-0002-1360-6074

Mexicano. Doctor en Estudios Sociales. Profesor-Investigador Titular "C" en el Departamento de Sociología. Miembro del Área de Procesos Políticos de la UAM-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (especialidad Ciencia Política) por la FCPyS-UNAM. Maestro en Gobierno y Estudios Internacionales por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Doctor en Estudios Sociales (con especialidad en Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

BAREIRO, Line

Paraguaya. Abogada y politóloga feminista. Fue investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Ha sido profesora de posgrados de universidades de Bolivia, Costa Rica, España, Nicaragua, Chile y Ecuador. Diseñó políticas de igualdad en Costa Rica, Uruguay y Paraguay. Es cofundadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE), de la Coordinación de Mujeres del Paraguay y de Decidamos, campaña por la expresión ciudadana. Fue presidenta de Sakä, iniciativa por la transparencia electoral. Hasta diciembre de 2014 integró, como experta, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas. Es profesora del Seminario sobre democracia, Estado y ciudadanía de la maestría de PRIGEPP/FLACSO Argentina, así como Directora Académica del diplomado sobre Género y Justicia de la misma institución. Integra la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), el Grupo Asesor de la Sociedad Civil de ONU Mujeres Paraguay y Water Lex. Su producción es realizada con perspectiva de género y de derechos humanos. Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMuje-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

res. Miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

CÁCERES, Karina
https://orcid.org/0000-0001-8865-3724

Argentina. Graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina) y Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca (España). Profesora de la cátedra "Comunicación Política y Consultoría" del Máster en Periodismo Político de la Universidad Online Tech y consultora independiente de análisis de medios digitales para definir, implementar y desarrollar estrategias de incidencia. Sus líneas de investigación se centran en comunicación y medios en campañas electorales, financiamiento político y comunicación digital. Además, es miembro del Equipo de Investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos, y forma parte del equipo de comunicación de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

CALVO, Ernesto
https://orcid.org/0000-0001-5770-1391

Argentino. PhD, Northwestern University 2001, es profesor de Gobierno y Política en la Universidad de Maryland y director del Laboratorio interdisciplinario de Ciencias Sociales Computacionales (Estados Unidos). Su investigación se centra en el estudio de instituciones políticas comparadas, representación política y redes sociales. Es autor de *Non-Policy Politics* (Cambridge U.P, 2019) con M. Victoria Murillo; *Éxito de legisladores en congresos fragmentados en Argentina* (Cambridge U.P: 2014) y más de 70 publicaciones en América Latina, Europa y Estados Unidos. La Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas ha reconocido su investigación con el Premio Lawrence Longley, el Premio Leubbert al Mejor Artículo y los Premios Michael Wallerstein. Actualmente está trabajando en un proyecto de libro sobre la activación de contenido político en redes sociales. Miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

DE ICAZA, Gerardo

Mexicano. Magister en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid (España) y Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac Campus Sur (México). Ha sido profesor titular de derecho electoral, sistemas jurídicos contemporáneos, derecho internacional público y organizaciones internacionales (2005-2011). Sus líneas de investigación se basan en justicia electoral, democracia, sistemas electorales y organización electoral. Entre sus publicaciones académicas y artículos de opinión más recientes, se encuentran "Derecho Internacional de la Democracia" coordinado con Luis Almagro (2020), "Observando la justicia electoral: la experiencia de las Misiones de Observación Electoral de la OEA" (2019), "La narrativa del fraude en los procesos electorales" (2019) y "La triada de la observación electoral" (2018), además resaltan sus artículos de opinión "30 años después" (Voz y Voto, 2019), "Los demócratas que necesita la democracia"(Magazine Electoral, 2019) y "Observación, acompañamiento y falsa observación" (2018). Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos. Miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

FREIDENBERG, Flavia
https://orcid.org/0000-0001-9905-0777

Argentina y Española. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España). Investigadora Titular "C" Definitiva de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales e integrante del Padrón de Tutores del Posgrado en Derecho de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Investigadora Principal del Proyecto PAPIIT "Reformas Electorales y Democracia en América Latina", de DGAPA/UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020). Profesora de la Maestría en Estudios Electorales de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Directora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España (2012-2015). Sus líneas de investigación son instituciones, representación política y democracia. Coordinadora de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. Directora Académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

GILAS, Karolina
https://orcid.org/0000-0003-4536-9189

Polaca y Mexicana. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México; se desempeña como Profesora Investigadora Asociada "C" de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, profesora del 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 DGAPA/UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020). Sus líneas de investigación son representación política, sistemas electorales y derecho electoral. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran "Paridad y género en el sistema electoral mexicano: avances y desafíos" (2019) (en Julio Juárez Gámiz y Carlos Hernández Alcántara [eds.], *Autonomía, pluralismo y libertad en la elección presidencial 2018*, Ciudad de México: CCICH-UNAM); "Los derechos políticos de las mujeres en la Ciudad de México. ¿MujerEs CDMX?" (2018) (en Lorena Umaña, *Reflexiones interdisciplinarias sobre la ciudadanía de género. Mujeres en la Ciudad de México*, Ciudad de México: UNAM/Orfila); (con Verónica Méndez) "Entre cuotas y violencia de género: avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en México" (2018) (Revista Hallazgos, 15 [29]). Miembro del Equipo de Investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

LÓPEZ LARA, Álvaro
https://orcid.org/0000-0002-6606-1434

Mexicano. Profesor-Investigador Titular "C" de Tiempo Completo en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Es profesor invitado en el Diplomado de Planeación y Operación Legislativa que se imparte en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha sido consultor de la UNESCO en el diseño de programas de Planeación Participativa. Ha participado como conferencista en la Academia Legislativa Fronteriza, un programa de formación binacional para legisladores locales de México y los Estados Unidos de Norteamérica impulsado por *The Council of State Governments* (CSG). Sus líneas de investigación se enfocan en el diseño de las instituciones políticas y los sistemas electorales, las relaciones intergubernamentales y el estudio comparativo de las legislaturas subnacionales.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

MÁRQUEZ ROMERO, Vladimir
https://orcid.org/0000-0001-7197-373X

Mexicano. Estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales y Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido investigador en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IIJ-UNAM/OEA) y profesor de asignatura en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Ha trabajado como asesor en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Sus líneas de investigación son partidos políticos, sistemas electorales y calidad de la democracia. Entre sus publicaciones se encuentran "Elecciones 2018: la reconfiguración del sistema político mexicano" (2019) (en Sergio Bárcena, Omar de la Cruz y Gustavo Urbina, *Elecciones en América Latina 2017-2019: Democracias locales y nacionales en renovación*, México: IECM); (con Quetzalli Cruz) "Transparencia de sindicatos y partidos políticos para una democracia de calidad" (2019) (*Tla-melaua, Revista de Ciencias Sociales*, no. 47).

MÉNDEZ, Yerutí
https://orcid.org//0000-0001-5408-7859

Paraguaya. Maestra en Gobierno por la Universidad Johns Hopkins (Estados Unidos) y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Maryland (Estados Unidos). Especialista del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. Sus líneas de investigación actualmente se enfocan en la relación entre el uso de redes sociales y la participación político-electoral, así como el impacto de campañas de desinformación a la confianza en las instituciones democráticas. Ha contribuido en la elaboración de herramientas de observación electoral de la OEA como el "Manual para Observar los Sistemas de Justicia Electoral" (2019) y el "Manual para Observar la Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes" (2015). Además, ha colaborado en publicaciones como "Alfabetismo y Seguridad Digital: Mejores Prácticas en el Uso de Twitter" (2019) y otros estudios en calidad de asistente editorial.

MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde
https://orcid.org/0000-0001-8757-2316

Venezolana y Estadounidense. Ph.D. en Ciencias Políticas de la Florida International University de Miami (Estados Unidos). Directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, previa-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

mente, Directora del Departamento de Cooperación y Observación Electoral de esa misma institución (2011-2014). Investigadora del Proyecto PAPIIT "Reformas Electorales y Democracia en América Latina", de la UNAM (2020-2021) (Clave: IN301020). Sus más recientes publicaciones incluyen el libro *Women, Politics and Democracy* (2017) publicado por Palgrave McMillan, el libro *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* y el artículo "Where are the Women? Why Expanding our Understanding of Venezuela's Humanitarian Crisis Matters," publicado por el *Georgetown Journal of International Affairs* (2020). Es columnista regular del diario venezolano *El Nacional*, y del portal Web *Caracas Chronicles*, además de columnista invitada en varios medios a nivel regional. Durante los últimos quince años, la Dra. Muñoz-Pogossian ha participado en múltiples misiones políticas y electorales de la OEA. Coordinadora de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos, 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 George Mason University, entre otros nombramientos.

PICADO LEÓN, Hugo
https://orcid.org/0000-0001-5724-7387

Costarricense. Abogado y politólogo. Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca, Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, en España. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Laboralmente se desempeña como funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones desde 1993, donde a partir de 2010 ocupa el cargo de Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE, a la vez que ejerce la docencia en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

SCHERLIS, Gerardo
https://orcid.org/0000-0002-5617-2552

Argentino. Investigador del Conicet y profesor titular regular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Se graduó como licenciado en ciencia política y como abogado en esta misma universidad, y obtuvo su doctorado *cum laude* en ciencia política en la Universidad de Leiden (Holan-

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

da). Se especializa en el estudio de las instituciones políticas y, en particular, en la organización y regulación de los partidos políticos latinoamericanos. Actualmente dirige el proyecto UBACyT "Regulación de partidos políticos en América Latina. La construcción de una base de datos para el análisis de las principales tendencias y divergencias", con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Miembro del Equipo de Investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

URIBE MENDOZA, Cristhian
https://orcid.org/0000-0003-0049-3258

Colombiano. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia) y estudiante del Doctorado 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). Sus líneas de investigación son juventudes, democracia directa, sistemas electorales e instituciones políticas comparadas. Su tesis de doctorado analiza las estrategias de influencia política de los movimientos evangélicos en América Latina. Sus publicaciones científicas están disponibles en la Revista de Estudios Políticos (CEPC), Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Estudios Políticos (UdeA), Digithum, entre otras. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: (con Flavia Freidenberg) "Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)" (2019) (*Revista de Estudios Políticos*, 185); y "Más allá de las reformas inclusivas. Los obstáculos (formales e informales) a la igualdad de género en América Latina" (2020) (*Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 240). Miembro del Equipo de Investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos.

VÁZQUEZ CORREA, Lorena
https://orcid.org/0000-0003-3692-0880

Mexicana. Maestra en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), licenciada en Filosofía por la misma universidad y estudiante del doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4kp7883h

Actualmente, se desempeña como investigadora en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Es especialista en Justicia Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus líneas de investigación son la representación sustantiva de las mujeres, paridad, agenda de género, feminismos, violencia política y Poder Legislativo. Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. Ha participado como investigadora visitante en la Escuela de Política y Estudios Globales de la Arizona State University y la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, en Argentina. Participa en el Seminario de Estudios Empíricos del Derecho, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y es miembro del grupo de investigación "La calidad de la representación política en los Congresos locales en México", de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

DR © 2022.
Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Electoral de la Ciudad de México-https://www.iecm.mx/

La edición electrónica de *Reformas electorales en América Latina* concluyó el 31 de marzo de 2022. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Miguel Sánchez Arzate y Ricardo Raúl Benítez Estrada. Se utilizó la fuente tipográfica Baskerville.

Los esfuerzos por construir sociedades más igualitarias han encontrado en las reformas político-electorales una herramienta institucional para transformar las condiciones en las que se accede y/o ejerce el poder. Durante las últimas cuatro décadas, América Latina se ha caracterizado por un intenso activismo reformista, lo que la ha convertido en un estupendo laboratorio para evaluar los procesos de cambio institucional, las motivaciones que los impulsan y sus consecuencias sobre el funcionamiento de la democracia.

Este libro, coordinado desde el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, explora los procesos de reformas electorales, sus causas y consecuencias sobre los sistemas políticos de la región. Este ejercicio trata de generar sinergias y lazos de comunicación entre los diversos actores críticos, académicos y *practitioners*, con la intención de acercar insumos respecto a cómo otros han resuelto —o no— los problemas de los sistemas políticos. Con esta obra se busca mejorar los diagnósticos, las propuestas de reformas y las estrategias de evaluación de esas reformas en perspectiva comparada.

ISBN 978-607-30-6041-7
ISBN 978-607-8605-70-5
www.juridicas.unam.mx