

# RESEÑA: FLAVIA FREIDENBERG (ED). 2022.

REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA. MÉXICO:  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, INSTITUTO  
ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Carlos Guadarrama Cruz

*Reformas electorales en América Latina*, bajo la edición de Flavia Freidenberg, es un libro que reúne diversos trabajos que en su momento fueron presentados en el primer Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este evento reunió a más

de 100 personas interesadas en los estudios electorales, se celebró en la Ciudad de México durante septiembre de 2018, y los textos seleccionados representan una notable contribución al estudio del cambio institucional en la región latinoamericana.

La obra tiene como fin explorar las diferentes caras de las reformas electorales, así como sus causas y consecuencias. En sus 11 capítulos —divididos en cuatro secciones— además de sus textos

<sup>1</sup> Es Asistente de Investigación en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) de la OEA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es estudiante del Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales (mención en Ciencia Política) de la FLACSO, sede México. Ha realizado una estancia de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (agosto de 2022 a febrero de 2023). Correo electrónico: carlos.guadarrama@estudiante.flacso.mx

introductorio y de conclusiones, es posible ampliar la comprensión de los procesos de reformas político-electorales y su vínculo con la difusión de ideas, las recomendaciones y el papel de los actores internacionales, los partidos y los sistemas electorales, las campañas, la equidad de la competencia, las condiciones de gobernabilidad y la ampliación de derechos para la igualdad y la inclusión.

La cohesión de la obra se nota en la perspectiva neoinstitucionalista a partir de la cual se estudia a las reformas electorales. Resalta el común denominador en todos los capítulos que se abordan las reformas desde el análisis de las expectativas y preferencias de los actores críticos y las élites. También que esos cambios institucionales suelen ser producto de procesos de negociación, en los cuales se pone sobre la mesa la tensión que genera mantener los principios de representación y de gobernabilidad en los sistemas políticos de América Latina.

El libro es un esfuerzo por colocar el estudio de las reformas electorales en América Latina en la agenda de investigación de la política comparada. Esto es visible en el texto introductorio donde

Flavia Freidenberg señala que la intención de la obra colectiva es “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.”

La obra cuenta con destacadas participaciones y muestra de ello son los dos textos de la primera sección. En el primero, a cargo de Hugo Picado León, se expone que el papel de los organismos electorales en los procesos de reformas electorales también debe ser incluido en la agenda de investigación sobre el cambio institucional como variable independiente. Picado León parte del caso de la reforma electoral de 2009 en Costa Rica, en la cual el Tribunal Superior Electoral tuvo un rol principal. De igual manera reconoce que los procesos reformistas deben considerar factores contextuales a nivel regional como la cercanía geográfica, el nivel de influencia de potencias regionales y la experiencia concreta de determinados países sobre temas de relevancia en el debate de un asunto que se busca reformar, ya que esto puede terminar influyendo en el resultado de una reforma.

En esa misma sección se encuentra el texto a cargo de Gerardo de Icaza y Yeruti Méndez de la OEA. En él se describe el papel que han jugado las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la OEA en los procesos de reforma, lo anterior a partir del análisis de 1,201 recomendaciones realizadas por el organismo internacional como producto de 91 MOEs en 27 países de América Latina y el Caribe entre 1999 y 2017. Una de las conclusiones del capítulo es que las reformas electorales necesarias son aquellas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades y el uso efectivo del derecho al voto, así como aquellas que puedan contribuir a mantener la integridad de las preferencias del votante y garantizar un árbitro imparcial.

Ambos trabajos buscan ampliar la perspectiva acerca de cómo se llevan a cabo las reformas electorales y cómo en ocasiones éstas van más allá de los actores tradicionales, como gobiernos y partidos políticos. Lo anterior significa que los cambios en las reglas a veces suman a nuevos actores, cuyo objetivo no se limita a las recompensas estratégicas que puedan traer dichas modificaciones, pues sus intereses es profundizar los dere-

chos de la ciudadanía en América Latina.

En la segunda sección se aborda el análisis de las reformas a los partidos y a los sistemas electorales y uno de sus supuestos principales es que los objetivos de las reformas electorales deben ir orientados a garantizar condiciones equitativas para la competencia electoral. Lo anterior es visible en el capítulo a cargo de Karolina Gilas, quien expone los efectos adversos que generan las listas abiertas en América Latina.

La autora realiza una crítica a este tipo de sistemas electorales como resultado de un riguroso análisis de los datos de nueve países latinoamericanos que implementaron algún mecanismo de votación personalizado o ampliaron la elección personalizada entre 1990 y 2015. Gilas sentencia que la personalización del voto “no es un factor que por sí solo logre alterar la estructura del sistema político, para cambiar las relaciones entre la ciudadanía y los representantes” pues no hay garantías de que esto fortalezca la rendición de cuentas o la responsabilidad de los representantes electos.

El siguiente aporte es de Vladimir Márquez, quien describe cuáles

son los principales aspectos de las reformas políticas en materia de inscripción de nuevos partidos políticos en América Latina. De acuerdo a sus observaciones, la permanencia de nuevos partidos se debe al nivel de institucionalización del sistema de partidos, la percepción ciudadana sobre éstos, así como el número de partidos participantes en las elecciones presidenciales recientes. El autor concluye que no existe un criterio teórico que permita clasificar a una reforma en el ámbito de inscripción de los partidos como restrictiva o permisiva, aunque la evidencia empírica muestra que uno de los requisitos más comunes es la obtención de al menos el cinco por ciento de votos en las elecciones presidenciales, porcentaje de votación que los partidos nuevos recurrentemente logran, también que las reglas permisivas de inscripción no garantizan que los nuevos partidos compitan y obtengan resultados electorales importantes.

Esta sección del libro cierra con la aportación de Gerardo Scherlis, quien analiza la regulación sobre la creación y el funcionamiento de los partidos políticos a partir de un riguroso análisis de las reformas en la región. Scherlis sugiere

que los cambios en el lugar que ocupan los partidos políticos en el marco del régimen democrático permiten comprender el cambio en el paradigma que orienta la legislación sobre éstos, estos paradigmas son el liberal/permisivo, el de promoción, el progresivo/populista y el managerial/prescriptivo. Con esta tipología se dispone a analizar la trayectoria de cambios en la legislación electoral y partidista para el caso argentino. El capítulo concluye que la región latinoamericana pasó de un paradigma permisivo que dominó durante la fase de transición democrática a uno más prescriptivo.

La tercera sección incluye trabajos sobre las reformas electorales para la equidad de la competencia y las condiciones de gobernabilidad. Este apartado abre con la contribución de Karina Cáceres, quien estudia las reformas de acceso a los medios de comunicación en tiempos electorales. El capítulo se centra en describir las tendencias de 53 reformas identificadas en el #ObservatorioReformas. La autora identifica cinco tendencias: 1) el modelo de acceso a los medios de comunicación es gratuito y sin prohibición de compra de publicidad, 2) la distribución de los tiempos en medios de comu-

nicación tienden a ser igualitaria, 3) se ha reducido la duración de las campañas electorales, 4) hoy hay mayor regulación y controlo sobre las encuestas y sondeos de opinión y 5) está pendiente una discusión más amplia sobre lo que pasa en la regulación de las redes sociales y su papel en las campañas electorales.

El siguiente análisis es el realizado por Ernesto Calvo y Álvaro López Lara, quienes exploran la conexión entre el ciclo de reformas electorales federales y las reformas electorales a nivel subnacional en México durante el periodo 1990-2016. Los autores muestran que la lógica reformista a nivel subnacional en México se basa en la premisa de “vivir y dejar vivir” y que éstas han estado orientadas a revertir tres problemas: el sesgo mayoritario, la pérdida de mayorías legislativas y la inestabilidad en la asignación de bancas en el Legislativo. Uno de los hallazgos más importantes en esta contribución es que dan cuenta de una homologación de los diseños institucionales en las entidades federativas. Asimismo, es posible identificar los resultados de la evaluación sobre el impacto de las reformas en las entidades federativas al analizar los efectos en la

competitividad electoral, la fragmentación electoral y la desproporcionalidad.

Cierra este bloque, el capítulo a cargo de Víctor Alarcón Olguín quien teoriza acerca de la coordinación entre las instituciones de gobierno en la configuración de las prácticas democráticas de una sociedad, para ello hace un examen detallado de las mutaciones del presidencialismo. Al final de cuentas, la reflexión del autor va más al fondo cuando plantea la relación entre reforma al modelo presidencial y democracia en América Latina, no solo a partir de los principios normativos de la eficiencia y representatividad sino a partir de sus implicaciones para las elecciones y las instancias de gobierno.

La quinta sección del libro está dedicada a las reformas vinculadas a la ampliación de derechos para la igualdad y la inclusión. El texto inicial se trata de la conferencia magistral de Line Bareiro en el marco del Seminario Internacional sobre reformas a los derechos de las mujeres. En su intervención, Bareiro muestra la conexión entre la igualación de derechos, la perspectiva de género y los derechos humanos en América Latina. En

el capítulo es posible identificar la relevancia de los cambios en las leyes de cuotas, la superación de los porcentajes de representación y el establecimiento de la paridad, pero también las inagotables trampas que suelen presentarse para evitar la voz pública de las mujeres. En suma, el trabajo es un recordatorio de lo ocurrido en la región para transitar de la representación descriptiva de las mujeres a otra donde con mayor voz pública.

El siguiente capítulo es de Lorena Vázquez Correa y en el se aborda la participación igualitaria y paritaria de las mujeres en los partidos políticos. Aquí se discute el problema que representa la subrepresentación de las mujeres en los cargos de liderazgo al interior de los partidos. Vázquez Correa hace énfasis en la importancia de este tema, que ha sido poco explorado, pero que ya acumula suficiente evidencia sobre lo que ha pasado en los principales partidos de América Latina al respecto. El trabajo concluye que la ausencia de reglas legales y el incumplimiento de las reglas estatutarias son los principales obstáculos para que las mujeres militantes accedan a

cargos de dirección en las estructuras partidistas.

El capítulo que cierra la sección analiza la percepción sobre el financiamiento de campañas para la participación de las mujeres y los desafíos que la ausencia de dinero genera para las mujeres que quieren ser candidatas. Este es un trabajo de Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian en el cual se presentan los resultados de una encuesta levantada a candidatas y candidatos en 19 países de América Latina y el Caribe. El trabajo es novedoso porque busca profundizar en el estudio de la relación entre dinero y política desde el neoinstitucionalismo feminista y empleando una estrategia cualitativa que profundice en las opiniones y preferencias de los actores políticos.

Freidenberg y Muñoz-Pogossian destacan que las mujeres reciben menos dinero que los hombres para hacer sus campañas y que éstas enfrentan más dificultades para disponer de su tiempo personal para hacer política. Las autoras presentan cinco retos y ocho propuestas de reformas para promover mecanismos de financiamiento más transparentes en las campañas de mujeres candidatas,

así como una distribución de recursos útil para reducir y/o eliminar la brecha de género existente.

El libro cierra con un capítulo de conclusiones a cargo de Cristhian Uribe Mendoza, donde se revisan los supuestos presentados en este volumen y esto constituye un valioso esfuerzo por documentar el conocimiento comparado sobre los procesos de reforma electoral en América Latina. Particularmente, la afirmación tiene sentido por la contribución acerca de diagnósticos, evaluaciones y efectos de las reformas en algunas dimensiones de los sistemas políticos de la región.

En las conclusiones se encuentran tres puntos que sintetizan el contenido de la obra. Primero, el origen de las reglas electorales puede ser endógeno, si proviene de actores que integran el sistema político, o exógeno, si es derivado de agentes externos como países vecinos o agencias de cooperación internacional. Esta premisa va orientada a prestar más atención

la difusión de las ideas. Segundo, las reformas son producto de negociaciones estratégicas, que muchas veces son promovidas por partidos políticos con la finalidad de manipular el número de competidores en la contienda política. Tercero, muchas reformas hechas han impulsado la igualdad de género al implementar mecanismos de paridad, a pesar de las resistencias que esto implica. Esto supone que van orientadas a democratizar las democracias latinoamericanas.

Este libro sobre *Reformas electorales en América Latina* es un buen trabajo que se suma a lo que ya ha realizado el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y sirve para el estudio comparado de las reformas electorales, mismo que deberá ser profundizado mediante una agenda de investigación ambiciosa, con la cual se genere aún más conocimiento sobre el cambio institucional, así como su impacto y su efectividad sobre los sistemas políticos de América Latina.