

LA REFORMA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA EN EL PERÍODO 1998-2014: PERSPECTIVA COMPARADA

Por JOSÉ THOMPSON*

I. LA REFORMA ELECTORAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO RECIENTE DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

A partir de 1978, año en que dio inicio la nueva recuperación democrática en América Latina, esta forma de gobierno se ha ido consolidando y fortaleciendo en la Región. En efecto, a lo largo de ya más de tres décadas, las instituciones y procesos democráticos se han vigorizado y, a pesar de sus falencias y de los retos que aún enfrenta, este es el sistema político que goza del apoyo mayoritario de la ciudadanía. De ello da cuenta el Informe Latinobarómetro 2013, cuyos datos indican que un 79% de los latinoamericanos considera la democracia como el mejor sistema de gobierno, aún con sus problemas¹.

Una de las principales fortalezas en consolidar el apoyo a la democracia, si bien no el único, ha sido la realización de elecciones libres y competitivas. Ciertamente, la llegada de la democracia significó un cambio categórico en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, así como en el funcionamiento de las instituciones democráticas, la primera de ellas las electorales. Fue el inicio de un proceso de modernización y tecnificación de los sistemas comiciales, que ha redundado en la práctica continua de elecciones confiables y legítimas, y por ende en la generación de confianza ciudadana hacia los procesos electorales y las instituciones que los administran.

Sin embargo, los avances en materia de democratización política no han sido suficientes. La llegada de la democracia abrió una serie de expectativas en la población, referidas no sólo a las libertades políticas fundamentales, sino también a la satisfacción de sus necesidades económicas y sociales. Se confiaba en que la democracia política iba a incidir en un mejoramiento de las condiciones de vida. Al no cumplirse con esas expectativas, se inició un proceso

* Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

¹ Corporación Latinobarómetro Informe 2013. En: www.latinobarometro.org

que algunos han denominado de “desencanto democrático”, en virtud del cual actualmente los índices de satisfacción con la democracia pueden ser menores al apoyo que la misma recibe².

En consecuencia, aunque la democracia es preferida por los latinoamericanos, la labor de los regímenes políticos es cuestionada, lo que incide, entre otros aspectos, en una tendencia a la baja en la participación electoral, y en una persistente pérdida de legitimidad de los partidos políticos y las principales instituciones de la democracia representativa, iniciando por lo que es el Primer Poder de la República, el Congreso Nacional o Poder Legislativo. Como consecuencia de esta pérdida de credibilidad, se abre el camino para que líderes con discursos o prácticas “anti-política” y con tendencias no siempre democráticas, tengan mayor facilidad de acceso al poder.

Si bien los problemas de la democracia trascienden el ámbito electoral, éste constituye un peldaño fundamental para avanzar en su fortalecimiento. En ese sentido, el perfeccionamiento de los sistemas electorales se ha tornado en un elemento esencial para la recuperación, primero, y la consolidación, después, de nuestras democracias.

Aun si se comprende que el aparato electoral es un complejo entramado de procedimientos, mecanismos y operaciones, las normas desempeñan un papel a menudo determinante para facilitar o impedir modificaciones. Por ello, la reforma se ubica como una herramienta relevante para avanzar hacia el perfeccionamiento de los aparatos electorales, de la forma en que una sociedad interpreta que debe hacerse en un momento dado.

Y es claro que las inquietudes de la clase política, las demandas de la ciudadanía, las implicaciones de la reciente doctrina jurídica constitucional e internacional y los avances de la tecnología impulsan la reconsideración de aspectos de las instituciones electorales, que pueden ser puntuales o estructurales, y suelen generar propuestas de reforma electoral. El panorama que se ilustra a continuación pretende verter luz acerca de cómo estos procesos se están manifestando en la América Latina en los últimos años.

II. LAS RAZONES PARA UNA REFORMA ELECTORAL

En principio, todo esfuerzo de reforma electoral va orientado a mejorar las condiciones en las cuales la ciudadanía ejerce su derecho a la participación política, ya sea para acceder al poder y formar gobierno, o para decidir sobre quiénes van a ejercerlo. Por lo general, su finalidad es la búsqueda de fórmulas para mejorar la representación, la participación, la inclusión y la gobernabilidad. En ese sentido, es usual que converjan razones de índole coyuntural e

² Vemos así que la medición de Latinobarómetro de 2013, registró cifras de apoyo a la democracia de un 56%, y un 39% de satisfacción con la misma, para una diferencia de 17 puntos entre ambas variables.

institucional en las distintas iniciativas de reforma, y que éstas afecten diversas áreas e instituciones del sistema electoral.

Entre las razones que justifican una reforma electoral, podemos citar las siguientes:

— Las insuficiencias e imperfecciones de los regímenes electorales ya no son tolerables, aunque su incidencia sea menor. La aparición de resultados ajustados en varios procesos electorales recientes (Costa Rica 2006, México 2006, Venezuela 2013, El Salvador 2014) hace que márgenes de error como los que en el pasado imperaban en los registros electorales no sean ya admisibles, ya que podrían poner en cuestión la legitimidad del proceso como un todo³.

— Los estándares para evaluar un régimen electoral han cambiado, y entran en juego otros factores que afectan el desarrollo de la contienda, por ejemplo, la regulación del dinero en la política, condiciones más incluyentes para la participación, ambas relacionadas con la búsqueda de mayor equidad en el proceso electoral, que también se extiende al tema de los medios de comunicación, el uso de las encuestas electorales, y su influencia en las campañas electorales.

— Hay importantes presiones para que se regule más allá de las áreas tradicionales. Por ejemplo, se destaca la relevancia y pertinencia de reformar el régimen de partidos políticos y se insiste en impulsar medidas para su democratización interna⁴. Aún más, en el marco de los esfuerzos por mayor democracia interna e inclusión, se ha reformado para propiciar la equidad de género en el seno de las agrupaciones políticas y, consecuentemente, ampliar la representación de las mujeres en los puestos de elección popular.

— Se proyectan actores con mayor presencia política, entre ellos los medios de comunicación y la sociedad civil, cuya participación requiere ser regulada dado su actual papel en los procesos electorales de algunos países.

— Hay un creciente uso de mecanismos de democracia directa (principalmente referéndum), lo que ha revelado inadaptaciones del régimen electoral, originalmente previsto y diseñado para competencias partidarias.

— Se presentan modificaciones en el régimen presidencial, que usualmente generan la necesidad de otras reformas, principalmente en lo referente a los mandatos, sea por su extensión, sea por la posibilidad de reelección en condiciones distintas de las anteriormente previstas.

Cabe también indicar que, así como son diversas las razones que motivan un proceso de reforma, también su origen puede variar, según sean los procesos políticos de cada país. Pueden darse por vía constitucional (Colombia 1991, Ecuador 2008, El Salvador 2010, Nicaragua 2014, México 2014, entre

³ Al respecto, ver, C. APEL. (2008). “Resultados electorales ajustados, experiencias y lecciones aprendidas”. En: *Cuadernos de CAPEL* 54. IIDH, San José.

⁴ Ver, SÁNCHEZ, Fernando y THOMPSON, José (2006). “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia”. En: *Cuadernos de CAPEL* 50, IIDH, San José.

otros)⁵, por una modificación legal (códigos o leyes electorales), e incluso un pronunciamiento judicial, como fue el caso de Costa Rica en 2003 en materia de reelección presidencial⁶. La región latinoamericana es variada en el origen de las reformas, sin embargo, por mucho, la más común es la reforma legal, dada a partir de modificaciones en las leyes electorales o de partidos políticos.

Lo importante a destacar es que, independientemente de su motivación u origen, cada país debe avanzar hacia el sistema que le resulte más efectivo, de acuerdo a su coyuntura y su cultura política. Con esto queremos decir que no hay una receta única para la reforma política. Lo que funciona bien en un contexto puede no funcionar en otro, pero lo que no debe hacerse es abandonar el intento de superar las imperfecciones e insuficiencias del sistema.

Suele decirse que una reforma electoral busca mejorar la representación, facilitar la gobernabilidad o propiciar una mayor inclusión. Pero no siempre se deja en claro la imposibilidad de avanzar al máximo en todas las finalidades a la vez por medio de la misma propuesta de reforma electoral. Por consiguiente, es preciso un orden de prelación y un equilibrio entre ellas, meditado cuidadosamente desde el inicio del proceso reformador. De lo contrario, surgirán “efectos secundarios adversos”, que a su vez requerirán nuevas reformas electorales, abriendo un ciclo de permanente desgaste en el sistema. Es por ello que lo más recomendable es ir avanzando en el proceso de forma gradual, pues arriesgarse con una propuesta demasiado amplia y ambiciosa, conlleva el riesgo de que no llegue a fructificar.

III. TENDENCIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA 1998-2014

Con certeza se puede afirmar que en ningún país de América Latina ha habido una “reforma política” en sentido estricto en el pasado reciente. Si bien hubo consultas en Brasil (1993) y en Venezuela (2007) sobre una propuesta de cambio estructural en el sistema político, la opción fue rechazada en ambas na-

⁵ A manera de ilustración, podemos señalar que en El Salvador las sentencias de la Sala Constitucional implicaron reformas electorales que modificaron el método de elección de las autoridades legislativas, que era de listas cerradas y bloqueadas. El 29 de julio de 2010 la Sala falló que era un sistema inconstitucional y la Asamblea Legislativa modificó el Código Electoral habilitando las listas cerradas y desbloqueadas con voto único preferencial. La otra reforma que facilitó ese fallo fue la incorporación de las candidaturas no partidarias o independientes. Por su parte, en Nicaragua la Asamblea Nacional aprobó el 28 de enero de 2014 una reforma a la Constitución Política que eliminó el artículo 147, en el cual se prohibía la reelección presidencial consecutiva por más de dos periodos. La reforma también significó un cambio en el sistema de elección presidencial al establecer que el Presidente de la República es electo en primera vuelta con mayoría simple de votos. La nueva Constitución Política nicaragüense entró a regir en febrero de 2014.

⁶ La resolución de la Sala Constitucional No. 2003-2771, del 4 de abril de 2003, anuló la reforma efectuada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política, mediante Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, que prohibía la reelección presidencial, por lo que retomó vigencia la norma según disponía antes de dicha reforma, en la que era permitida después de un periodo de gobierno.

ciones. En general, lo que se ha dado en los países latinoamericanos son modificaciones a las reglas de juego electoral, predominantemente relacionadas con el sistema de financiamiento de los partidos políticos, cuotas de representación, funciones y estructura de los órganos electorales, ampliación o reducción de los periodos presidenciales, reelección de autoridades, entre otras.

A continuación, en el cuadro 1, se muestran algunas de las principales reformas que se han dado en 18 países de América Latina durante el periodo 1998-2014. Si bien la lista no es exhaustiva, de su lectura y análisis pueden determinarse las tendencias y temas predominantes en la región⁷. Lo que importa, sobre todo, es identificar las coincidencias y las divergencias, a fin de establecer si existe una “agenda electoral común” a nivel latinoamericano.

Cuadro 1. Procesos de reforma en América Latina 1998-2014

PAÍS	AÑO Y TIPO DE REFORMA
Argentina	2002 Financiamiento de los partidos políticos. 2006 Financiamiento de los partidos políticos (Patrimonio de los partidos políticos. Control patrimonial anual). Control de financiamiento de campañas electorales. Sanciones). Regula la publicidad en los medios audiovisuales durante la campaña provista por el Estado y modifica la distribución de los aportes públicos de campaña. 2009 Financiamiento de los partidos políticos. Reformulación de potestades de las instancias en materia electoral. Cuota femenina obligatoria. Voto de los argentinos nativos o naturalizados a partir de los 16 años. Modifica el término de ciudadanos por electores. Incorpora la constancia de emisión del voto, las sanciones en caso de no votar y crea el registro de infractores al deber de votar.
Bolivia	1999 Cuotas de género: no menor al 30% en todos los niveles de dirección del partido y en las candidaturas a cargos electivos. 2004 <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de democracia directa (reforma constitucional). • Democratización de los partidos políticos. • Inclusión: derecho a agrupaciones indígenas a postular directamente para cargos de elección popular.

⁷ Cabe señalar que el periodo de estudio se ha restringido a 1998-2014, a fin de asegurar vigencia y relación con procesos actuales (aunque en casos como Colombia ha habido hasta tres reformas parciales entre 1992 y 2008 en materia de régimen presidencial).

PAÍS	AÑO Y TIPO DE REFORMA
Bolivia	2008 Reformas al sistema de financiamiento a partidos políticos. 2009 <ul style="list-style-type: none"> • Cambio sistema electoral de presidente y Vicepresidente. Es necesario obtener el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura. En el caso que ninguna de las candidaturas logre ese caudal de votos, se realiza una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas. • Reelección: cambio de no inmediata a inmediata.
Brasil	2007 Reformas al sistema de financiamiento a partidos políticos.
Chile	2003 Reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos. 2005 <ul style="list-style-type: none"> • Duración del mandato presidencial: pasó de 6 a 4 años. • Simultaneidad de elecciones: de separadas a concurrentes. • Sistema electoral legislativo: eliminación de los senadores vitalicios y designados. Reducción de la edad para ser elegido senador (de 40 años a 35 años). 2012 <ul style="list-style-type: none"> • Cambio del sistema de empadronamiento: de voluntario a automático. • Cambio del sistema de votación: obligatorio a voluntario. • Creación del Consejo Electoral, que sustituye al Servicio Electoral.
Colombia	2000 Inclusión de cuotas de género. 2003 <ul style="list-style-type: none"> • Cambio en el sistema de elección legislativa: se pasó del sistema de cociente racional (Hare) al de cifra repartidora (D'Hondt). Se instaló el voto preferente opcional. • Reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos. 2004 <ul style="list-style-type: none"> • Reelección presidencial: pasó de ser prohibida a permitirse de forma inmediata. • Reformas al sistema de financiamiento de los partidos políticos.

PAÍS	AÑO Y TIPO DE REFORMA
Costa Rica	<p>2002 Reforma para introducir instituciones de democracia semidirecta.</p> <p>2003 Reelección presidencial: pasó de ser prohibida a permitirse de forma no inmediata.</p> <p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos. • Inclusión con criterio de género: paridad y alternancia. • Voto en el extranjero: inclusión del voto a los costarricenses en el extranjero, para elecciones presidenciales y consultas populares. • Organismo electoral: inclusión de la función de educación y capacitación para la ciudadanía, partidos políticos, en temas relativos a la vida en democracia.
Ecuador	<p>1998: Cambio en el sistema de elección legislativa: aumentó el número de diputados de 82 a 121 y sustituyó el sistema de representación proporcional por uno de mayoría simple, e instaló la simultaneidad de la elección de todos los diputados.</p> <p>2000 Inclusión con criterio de género: se fijaron cuotas en grados ascendentes de 5% en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30% y hasta llegar a la paridad (50%).</p> <p>2001 Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos.</p> <p>2002: Cambio en el sistema de elección legislativa: regreso al sistema de representación proporcional, ahora con listas abiertas y con la fórmula D'Hondt para la asignación de escaños. Asimismo, se redujo el tamaño del Congreso de 121 a 100 representantes.</p> <p>2008</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambio en el sistema de elección presidencial: Se establece que debe ser elegido por mayoría absoluta. En caso que ningún binomio la alcance, se debe celebrar una segunda vuelta electoral en la que participarán los dos binomios más votados en la primera vuelta. No es necesaria la segunda vuelta si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el 40% de los votos válidos y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar. • Reelección presidencial: pasó de ser permitida en forma no inmediata, a inmediata.

PAÍS	AÑO Y TIPO DE REFORMA
El Salvador	<p>2010 Sistema de elección legislativa: votación a partir de listas cerradas y desbloqueadas con voto único preferencial. Incorporación de candidaturas no partidarias.</p> <p>2013 <ul style="list-style-type: none"> ▲ Inclusión de voto en el extranjero. ▲ Cambio en el sistema electoral de los Concejos Municipales. ▲ Reformas en materia de financiamiento de partidos políticos (entrarán en vigencia en las elecciones de 2018). </p>
Guatemala	<p>2002: Modificación del número de diputados: se aumentó de 113 a 158 diputados.</p> <p>2004 y 2006 Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos.</p> <p>2006 Reforma a varios artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que reguló temas específicos del funcionamiento de los partidos políticos, atribuciones y obligaciones del Tribunal Supremo Electoral, funciones del Registro de Ciudadanos, entre otros.</p>
Honduras	<p>2000: Inclusión con criterio de género: establecimiento de la participación efectiva de la mujer en una base de 30% como mínimo.</p> <p>2002 Sistema de elección presidencial: eliminación de la figura de tres designados presidenciales y creación de la vicepresidencia.</p> <p>2002 Democracia directa: establecimiento del plebiscito y el referéndum.</p> <p>2004 Reformas en el organismo electoral y separación del Registro Nacional de las Personas.</p> <p>Elección legislativa: estructura de la lista de candidatos, se pasó de listas cerradas y bloqueadas a un sistema de listas abiertas con voto preferencial personalizado.</p>
México	<p>1998 Inclusión con criterio de género: en ningún caso un partido puede proponer un número de candidatos de un mismo género inferior al 30% del total de candidaturas presentadas.</p> <p>2007 <ul style="list-style-type: none"> • Reforma en cinco áreas: régimen de estado y de gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, Poder Judicial, y garantías sociales. • Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos. </p>

PAÍS	AÑO Y TIPO DE REFORMA
México	2014 Reforma en la integración, organización y competencias de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales). Reformas en materia de paridad de género. Reformas en el sistema de partidos. Reelección de diputados y senadores. Reelección de diputados locales y alcaldes.
Nicaragua	1999 Sistema de elección presidencial: se redujo el umbral requerido para ser electo presidente, de un 45% de los votos, a un reducido a 40% o en su caso 35% con una diferencia de 5% sobre el segundo lugar. 2000 Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos. 2003 Instituciones de la Democracia Directa: promulgación de la Ley de Participación Ciudadana. 2014 Eliminación de la segunda vuelta electoral y establecimiento de mayoría simple para la elección de Presidente. Posibilidad de reelección indefinida para el Presidente de la República.
Panamá	2002 Creación de juzgados penales electorales. 2004 <ul style="list-style-type: none"> • Elección legislativa: se abre la libre postulación para elección de diputados a la Asamblea Nacional. • Funciones del órgano electoral: se le otorgó iniciativa de ley. • Inclusión: se garantiza a cada comarca indígena una cantidad mínima de diputados en la Asamblea Nacional. 2006 Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos.
Paraguay	Reformas anteriores al periodo de estudio.
Perú	2000 <ul style="list-style-type: none"> • Cambio del sistema de elección legislativa: elección de congresistas por el sistema de distrito electoral múltiple, con método de cifra repartidora y doble voto preferencial opcional. • Reelección presidencial: pasó de inmediata a no inmediata. • Inclusión con de cuotas de género para mujeres de al menos 30% para elecciones legislativas, regionales y municipales. 2003 Regulación partidos políticos: democracia interna, financiamiento. 2005 Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos.

PAÍS	AÑO Y TIPO DE REFORMA
Perú	2006 Inclusión con criterio de edad: cuota para candidatos a regidores de un 20% mínimo de ciudadanos menores de 29 años.
República Dominicana	2000 Inclusión con criterio de género: aumento de la cuota para mujeres en la Cámara de Diputados a un mínimo de 33%. 2002 <ul style="list-style-type: none"> • Reforma al sistema de elección legislativa: se instaura el uso de boletas cerradas y no bloqueadas mediante voto preferente. • Reelección presidencial: se pasó de reelección no inmediata a inmediata. 2003 Organismo electoral: reforma la composición y organización de la JCE. 2005 Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos. 2010 <ul style="list-style-type: none"> • Reforma al sistema de elección legislativa: los diputados se eligen por votación directa, secreta y universal, por representación proporcional desde las listas y en forma nominal en todo el país. Se incrementa el número de diputados a 178. • Simultaneidad de elecciones: se establece que las elecciones parlamentarias y presidenciales se realizarán simultáneamente a partir de 2016. • Reelección presidencial: se pasó de reelección inmediata a no inmediata.
Uruguay	2009 Reformas al sistema de financiamiento de partidos políticos.
Venezuela	1999 <ul style="list-style-type: none"> • Cambio en la estructura legislativa: paso de un sistema bicameral a unicameral. • Duración del mandato presidencial: paso de 5 a 6 años, con posibilidad de reelección inmediata. • Reformas al sistema de financiamiento a partidos políticos: eliminación del aporte público. • Democracia directa: establecimiento de variados mecanismos de participación política de la ciudadanía. 2007 Reelección presidencial: paso de reelección inmediata a indefinida. 2009 Sistema de elección legislativa: a partir de la Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009 se pasó de la representación proporcional personalizada al sistema mixto mayoritario.

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro anterior queda claro que existe una gran diversidad en los ámbitos y la frecuencia de las reformas. Como recién se indicó, cada país avanza en esos procesos reformadores de acuerdo con sus necesidades en contextos históricos determinados. Sin embargo, y sin perjuicio de la individualidad, de la información consignada en el cuadro se desprende que hay temas que han sido recurrentes en los procesos reformadores de los últimos años. En términos generales, destacan los siguientes:

— El tema del financiamiento de la política es, sin duda alguna, el que ha sido objeto de casi todos los proyectos recientes de reforma electoral. Son pocos los países que se han sustraído de replantear sus regímenes en esta materia. Si bien las modificaciones se han dado en diversos grados, según las necesidades de cada país, es posible afirmar que en esta área han habido múltiples intentos y experiencias en la región, prueba, error y replanteamiento, extendiéndose el número de naciones que la regulan.

Ciertamente, es en esta materia donde más podemos hablar de una “reforma permanente”. Aspectos tales como el origen de los fondos partidarios, los límites de las donaciones y los gastos, el acceso equitativo a los medios de comunicación, la rendición de cuentas, los órganos de control y el régimen de sanciones, son sólo algunos de los que han sido objeto de modificación en los últimos años. El objetivo que ha impulsado estas reformas ha sido la búsqueda de la equidad y la transparencia en la competencia electoral, así como el intento de controlar el ingreso de dineros ilícitos en la arena política.

— El régimen presidencial ha experimentado abundantes cambios en el periodo analizado, en aspectos tales como la duración del mandato, la reelección, el *ballotage* o segunda vuelta electoral, entre otros.

En lo que respecta a la duración del mandato de gobierno, la región se caracteriza por tener periodos presidenciales que oscilan entre cuatro y seis años. Si bien la mayoría de reformas en esta materia se dieron en la década de 1990⁸, todavía en años recientes países como Venezuela y Chile reformaron sus periodos de gobierno: Venezuela en 1999 lo incrementó a seis años, y Chile en 2005 lo acortó de seis a cuatro años.

En relación a la concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas, varios países han reformado para regular la simultaneidad de esos procesos electorales. Ciertamente Chile (2005), Ecuador (2008) y República Dominicana (2010) pasaron de sistemas no simultáneos a concurrentes. Cabe indicar que en el caso de República Dominicana, esta reforma entrará en vigor a partir de las elecciones de 2016.

En materia de reelección presidencial cabe destacar que la tendencia de la reforma ha generado que Latinoamérica haya pasado, en un corto periodo,

⁸ Guatemala pasó de cinco a cuatro años en 1993, Brasil y Argentina lo redujeron a cuatro años en 1994; y Nicaragua lo redujo de seis a cinco años en 1994. En sentido contrario Bolivia incrementó el período presidencial de cuatro a cinco años en 1994.

de ser una región renuente a la figura de la reelección presidencial, a tenerla contemplada en la mayoría de sus países. De hecho, actualmente, solo cuatro países (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) no la tienen incorporada en sus sistemas políticos y electorales. En el resto de la región está regulada en sus diferentes formas: consecutiva, no consecutiva e indefinida.

Varios países han reformado el sistema de elección presidencial, tanto en relación con los porcentajes de votos requeridos para ser electo, como respecto a la utilización de la segunda vuelta. Estos son los casos de Bolivia, Ecuador y Nicaragua. En este último país se reformó en dos ocasiones: en 1999 para reducir el umbral necesario para ser electo presidente y en 2014 para eliminar dicho umbral, así como para desechar el uso de la segunda vuelta electoral.

— El sistema de elección legislativa varió en algunos países, a partir de la realización de ajustes de diverso tipo e impacto. En algunos casos se modificó la integración del cuerpo legislativo (Chile, Ecuador, Guatemala); mientras que en otros se realizaron reformas puntuales al sistema electoral en la fórmula de asignación de escaños, estructuras de las listas, aplicación del voto preferente, reelección legislativa, entre otros. Estos son los casos de países como Colombia; Ecuador; Honduras; México; República Dominicana y Venezuela. En este último país la reforma constitucional de 1999 llevó a transformar el congreso bicameral a unicameral. Cabe señalar que en Panamá, se reformó para permitir las candidaturas independientes para cargos de diputados.

— Se observa también un movimiento por la inclusión que adopta facetas diversas: voto en el extranjero, representación y género, candidaturas independientes, representación de pueblos indígenas y de poblaciones afro descendientes. Sin embargo, es importante señalar que la tendencia predominante ha sido la de asegurar la representación de las mujeres a través de la aplicación de medidas de discriminación positiva (cuotas) en algunos países y de la búsqueda de la paridad en otros (Costa Rica, Ecuador).

En cuanto a las poblaciones indígenas, destacan durante el periodo las reformas en Bolivia y Panamá. Respecto a inclusión por edad, como caso particular cabe destacar la promulgación en Perú, en 2006, de la Ley de Elecciones Municipales conocida como “Ley del Concejal Joven”, por medio de la cual se establecieron cuotas de participación por edad, para favorecer la participación política de la juventud.

— Hay un mayor reconocimiento y uso de los mecanismos de democracia directa, con sus correspondientes ajustes en el régimen electoral. Si bien es positivo que se implante una democracia “más activa”, por medio de la consulta a la ciudadanía sobre temas de su interés, es claro que el aparato y el régimen electoral fue concebido, diseñado e implantado a partir de competencias electorales entre partidos políticos, en las cuales la lógica y las instituciones buscan mantener un balance de principios entre las agrupaciones políticas y no entre propuestas del Sí y el No, como ocurre en los referendos.

— Existe una nueva agenda de temas electorales que responden a preocupaciones ciudadanas y a movimientos internacionales: control del gasto, equidad en la contienda, relación con los medios, regulaciones relativas a elaboración y difusión de resultados de encuestas, esquemas y mecanismos para impulsar la democratización de partidos políticos. Estas inquietudes suelen traducirse en el replanteamiento de los regímenes a partir de las experiencias negativas o insuficientes de los años recientes, pero por tratarse de áreas de atención electoral relativamente novedosas, el margen de error, el efecto generado y las posibles consecuencias adversas no previstas originalmente no son cuantificables con exactitud por anticipado, y requerirán ajustes o nuevas reformas complementarias. El hecho de que exista concurrencia en los temas entre un número tan significativo de países abre el espacio para que las experiencias recientes ilustren y adviertan a otras realidades que enfrentan dilemas parecidos⁹.

— En el mundo contemporáneo electoral de América Latina, también la automatización y la informatización han significado la incorporación de métodos distintos en el marco de la administración electoral. Un repaso reciente por la región permite constatar que todos los países hacen uso de mecanismos automáticos e informáticos en el marco de sus procesos electorales y especialmente en la “administración electoral”. En los años recientes, se han desarrollado mecanismos distintos que buscan informatizar el acto del voto, en buena medida porque intentan garantizar un vínculo de conexión y de seguridad entre el voto y el procesamiento de resultados, lo cual se logra, por ejemplo, con la instalación de una terminal en que se presenten todas las opciones para votar y se dé la posibilidad de selección inmediata. El conteo de votos también suele ser inmediato, lo que acelera la etapa de escrutinios y consecuentemente la entrega de los resultados. Este ejercicio en la “urna electrónica”, ha dado solución a problemas que afectaban la confiabilidad de los procesos electorales en países como Brasil, que lo introdujo desde 1996, universalizándolo gradualmente. Son varios los países que han desarrollado proyectos en esta materia. Aunque algunos de los cambios en la incorporación tecnológica pueden darse por una simple modificación de procedimientos, un replanteamiento más amplio, como el que entraña el voto electrónico, suele requerir una reforma legal que ponga a tono los diversos elementos de la normativa electoral.

— Pero también hay una reemergencia de “temas clásicos”: registro civil-registro electoral (Chile, por ejemplo, reformó su sistema de empadronamiento

⁹ Y es que la experiencia reciente en América Latina muestra que ningún régimen ha podido escapar de exhibir problemas a la hora de controlar el financiamiento de la política, mientras que en otras materias, como el régimen de partidos políticos, medidas para favorecer la aparición de nuevas agrupaciones puede terminar generando una multiplicación imprevista de listas o de micropartidos, como fue el caso en Colombia, a raíz de la Constitución en 1991. En esa oportunidad, con la intención de abrir el espectro de los partidos políticos en superación del dominio del bipartidismo, se terminó creando las condiciones para una dispersión sin precedentes de las ofertas políticas y haciendo necesarias posteriores reformas que han buscado devolver congruencia y solidez al sistema de partidos en ese país.

en 2011, pasándolo de voluntario a automático a fin de completar la modificación estructural que significó el abandono del voto obligatorio); así como modificaciones en el sistema electoral (en sentido estricto). Estos cambios se explican porque distorsiones que en el pasado eran aceptadas como elemento natural del sistema, hoy en día se convierten en posibles argumentos para la descalificación de los procesos electorales y pueden generar incertidumbre en cuanto a la legitimidad de determinados comicios, cuando se suman a otros factores, tales como los resultados electorales ajustados.

— Finalmente, cabe indicar que en algunos países se han dado reformas que afectan directamente la conformación, estructura y funciones de los órganos electorales. Tales son los casos de Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana. Debe destacarse que en algunos casos (Bolivia, Costa Rica, Ecuador), se dieron reformas que generaron la creación de estructuras orientadas a fortalecer la educación cívica de la ciudadanía a través de la capacitación y la formación¹⁰.

De manera resumida (aunque no exhaustiva), el cuadro 2 muestra, por áreas, las materias en las que los diferentes países han legislado en los últimos años. Se observa la gran diversidad en el tipo y alcance de las reformas. Es importante indicar que varios países reformaron en algunas de estas áreas en los años previos al periodo que abarca este estudio. Tal es el caso, por ejemplo, de Argentina en el tema de cuotas de género; Colombia, en cuota indígena, y Paraguay en materia de reelección.

Cuadro 2. Temas de reforma electoral en América Latina 1998-2014

TEMAS	PAÍSES
Dinero y Política: Financiamiento y fiscalización	Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Inclusión	Por género: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana Poblaciones indígenas: Bolivia, Panamá Por edad: Perú

¹⁰ Véase al respecto el artículo de PICADO, Hugo y AGUILAR, Ileana (2012), “La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos”. En: *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, No. 14, julio-diciembre 2012.

TEMAS	PAÍSES
Régimen de partidos políticos (Democratización, estructura)	Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Perú
Organización electoral	Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, República Dominicana
Sistema electoral en sentido estricto	Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Ecuador, México, Perú, República Dominicana Régimen penal electoral Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Perú
Modificaciones al régimen electoral municipal	Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Perú
Mecanismos de democracia directa	Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela
Régimen presidencial	Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Venezuela
Régimen legislativo	Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela
Otros temas electorales	Voto en el extranjero Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, República Dominicana Registro civil/electoral Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Perú Voto electrónico Venezuela, Costa Rica, Perú

Fuente: Elaboración propia.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una evaluación de la experiencia latinoamericana de los últimos años sugiere que, en términos generales, las reformas que se han dado en la región no han tenido un carácter integral. La mayoría de ellas han sido puntuales y su aprobación ha sido además parcial, aun en los países que la han aprobado como parte de una reforma constitucional.

Varios aspectos hay que destacar brevemente en relación con estas experiencias:

1. El momento de la reforma es tan importante como su contenido, y el cuándo es tan relevante como el cuánto. Como señalamos anteriormente, el contexto y la coyuntura son factores decisivos en los procesos reformadores,

y tienen efectos directos sobre sus posibilidades de éxito. Claramente, la experiencia latinoamericana ha mostrado que las contradicciones entre el espíritu de la reforma y los intereses político-partidarios coyunturales están a la base de algunas reformas desechadas o recortadas (Chile con la reconsideración del sistema binominal, Colombia en materia de representación, Costa Rica en el tema de franjas electorales, entre otras).

2. En ese sentido, es importante hacer notar que usualmente el número de reformas realizadas no corresponde a la cantidad de iniciativas presentadas. Es decir, hay disparidad en el éxito legislativo de las propuestas. Queda claro que ninguna iniciativa tiene asegurado su futuro positivo, más allá del contenido acertado que manejen o del relativo apoyo ciudadano de que gocen. Por ello, toda propuesta de reforma debe hacer un análisis previo de viabilidad política y comprender que lo factible es solamente lo que es viable en una realidad y un contexto determinado, producto seguramente de la historia y los momentos electorales traumáticos que la hayan modelado y definido.

3. Hay una importante coincidencia en los temas objeto de reforma, lo que posibilita y abre el camino para el intercambio amplio en la región, en lo que tiene que ver con experiencias de fondo y de forma, positivas y negativas, en la vida de la normativa electoral. Basta señalar, a manera de ejemplo, la clara tendencia a regular el tema del financiamiento de la política, en la cual, prácticamente, ningún país ha estado ausente. De la misma manera, el voto de los nacionales en el exterior, que era predominante sólo en Sudamérica, se ha ido extendiendo gradualmente en Mesoamérica.

4. Los grados de complejidad de la reforma varían, pero parece estarse extendiendo la cobertura de los temas objeto de revisión. Ha quedado demostrado que la complejidad de la reforma, como se ha observado en México, no es sinónimo de lentitud, aunque sí de trámites en planos diversos casi simultáneamente. El hecho de que este país haya reestructurado nuevamente la función electoral en 2013-2014 apenas después de seis años (y tras tan sólo un mandato presidencial) es relativamente sorprendente, dada la envergadura de los cambios efectuados en 2007.

5. Se observan intentos significativos por precisar y aumentar las atribuciones de los organismos electorales y su autonomía funcional (modelo latinoamericano de especialización por la materia), pero no hay una tendencia clara hacia la consolidación de funciones en un solo organismo o más bien la división entre dos o más entidades encargadas de la materia electoral. Algunas de las atribuciones encomendadas a los organismos electorales carecen de precedente en esta parte del mundo (México en materia de control de los medios de comunicación, para asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral) y han supuesto un reto enorme a la hora de definir su puesta en práctica, lo cual todavía no se ha evaluado integralmente.

6. Es preciso recordar que el desarrollo normativo (legal o reglamentario) de una reforma electoral (constitucional o legal) es tan importante como la re-

forma misma, para que lo que fue concebido y diseñado originalmente no pierda sentido, impacto o congruencia a la hora de traducirse en medidas prácticas¹¹. Por ello la participación de los organismos electorales en el proceso de reforma y su desarrollo normativo es determinante, ya que son ellos los que conocen técnicamente las posibles dificultades o distorsiones que la aplicación de una medida o un nuevo instituto puedan traer consigo. El órgano electoral, es por tanto, actor fundamental e indispensable de cualquier intento de reforma en la materia.

7. Llama la atención el fenómeno de la modificación de regulaciones electorales o impulso a nuevas leyes generada por vía de decisiones judiciales, como ha ocurrido en Costa Rica, Nicaragua o El Salvador. En general, se trata de una consecuencia del control de constitucionalidad ejercido por autoridades judiciales, pero no ha estado exento de controversia cuando ha ocurrido, puesto que algunos sectores interpretan estas resoluciones como actos “cuasi legislativos”. En el caso particular de El Salvador (2012-2013), las sentencias en cuestión abrieron un extenso periodo de conflicto entre Poderes y redujeron considerablemente el margen temporal para la preparación de las elecciones en ese país, lo cual, por fortuna, no incidió de manera negativa en la integridad de los procesos, pero aumentó las presiones que naturalmente imprime el calendario electoral.

8. Es improbable que la reforma electoral, sobre todo si es parcial o coyuntural, pueda satisfacer todas las expectativas, dada la contradicción en las finalidades. Por ello la práctica política enseña que es mejor avanzar por aproximaciones sucesivas, que apostar todo a una gran reforma que corra el riesgo de ser desechada en su totalidad, en función de los intereses que se vean afectados. Valorar la coyuntura política y el ánimo de los actores involucrados es fundamental, pues definitivamente hay posibilidades de creatividad y osadía cuando los intereses nacionales y la opinión pública se consolidan en una misma dirección.

A modo de reflexión final, es importante tener claro que, más allá del éxito o fracaso de las modificaciones en los regímenes electorales, parece un hecho que seguiremos presenciando intentos de reforma electoral en la mayor parte de América Latina, como resultado de una cambiante agenda para el fortalecimiento de la democracia, las imperfecciones que todavía se arrastran y las que seguramente aparecerán en el futuro, algunas producto de las mejores intenciones y otras, en respuesta a nuevas inquietudes que habrán en surgir en el seno de nuestras sociedades políticas.

¹¹ Eventuales conflictos entre las finalidades de la reforma (participación *versus* gobernabilidad) explican dificultades operativas y nuevas propuestas de reforma. Pero, como se ha señalado, es importante hacer un balance de la viabilidad de alcanzar finalidades distintas con una misma reforma, antes que generar contradicciones al interior del sistema con una sola modificación. Suele suceder, sin embargo, que en el trámite legislativo la congruencia de una reforma electoral se vea amenazada por la introducción de mociones y alteraciones, que terminen produciendo distorsiones en el seno de la reforma, aun antes de su aprobación.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- C. APEL. “Resultados electorales ajustados, Experiencias y lecciones aprendidas”. En: *Cuadernos de CAPEL 52*. IIDH, San José, 2008.
- C. APEL. “Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina”. En *Cuadernos de CAPEL 54*. IIDH, San José, 2008.
- CASAS, Kevin et al. “Dinero, política y elecciones”. En: *Cuaderno de CAPEL 48*. IIDH, San José, 2003.
- Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2013*. En: www.latinobarometro.org, 2013.
- DUVERGER, Maurice. *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*. Ariel, Barcelona, 1992.
- GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel. *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011.
- IDEA Internacional. *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. IDEA Internacional, Estocolmo, Suecia, 2006.
- NOHLEN, Dieter. *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México, Porrú-UNAM, 2006.
- NOHLEN, Dieter, ZOVATTO Daniel, OROZCO J. De Jesús, y THOMPSON, José (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- OROZCO, Henríquez, José de Jesús. “Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”. En: *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. TEPJF, México, 2001.
- PÉREZ-UGENA, María y COROMINA, Álvaro. “Democracia digital. Nuevas tecnologías y sistema electoral”, en <http://www.us.es/cidc/Ponencias/electoral/AlvaroPerez.pdf>, 2005.
- PICADO, Hugo y AGUILAR, Ileana. “La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos”. En: *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, No. 14, julio-diciembre 2012.
- RIAL, Juan. “Posibilidades y límites del voto electrónico”. En: *Elecciones*, N° 3, Lima, 2004.
- SÁNCHEZ, Fernando y THOMPSON, José. “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia”. En: *Cuadernos de CAPEL 50*, IIDH, San José, 2006.
- SOBRADO, Luis y PICADO, Hugo. “El nuevo Código Electoral Costarricense”. En: ZOVATTO, Daniel y AGUILAR, Ileana. *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. IDEA Internacional, San José, 2009.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO J. Jesús. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008.