



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina

J. Jesús Orozco Henríquez*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 1 de octubre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de enero de 2010.

Resumen: Analiza los avances en relación con la reforma política y electoral que se ha dado en Latinoamérica, para fortalecer la institucionalidad democrática en diferentes países. Destaca que muchas de estas reformas no han dado los resultados esperados debido a dos factores: muchas se han realizado de manera coyuntural y en muchos casos no ha existido un compromiso verdadero con las mismas.

Palabras claves: Sistemas electorales / Sistema de partidos políticos / Reforma política / Reformas electorales / Organismos electorales / Democracia directa / Democracia participativa / América Latina.

Abstract: This paper reviews the progress related to the political and electoral reforms that have taken place in Latin America in order to strengthen democratic institutions in different countries. It outlines that many of these reforms have not yielded the expected results due to two factors: many have been undertaken on cyclical basis and in many cases there has been no real commitment to them.

Key words: Electoral Systems / System of Political Parties / Political Reform / Electoral Reform / Electoral Bodies / Direct Democracy / Participatory Democracy / Latin America.

* Doctor en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Derecho comparado de la Universidad de California. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el período 2010-2013



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

SUMARIO: Introducción; 1. Sistemas electorales; 2. Sistemas de partidos políticos; 3. Organismos electorales; 4. Mecanismos de democracia directa, y 5. Reflexiones finales.

Introducción

En el marco de la “tercera ola democratizadora”,¹ a partir aproximadamente de finales de la década de los setentas, los países de América Latina empezaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, dirigidas a equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales, y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad. Estas reformas han abarcado principalmente aspectos centrales del sistema electoral, el sistema de partidos, los organismos electorales y los mecanismos de democracia directa.

Este proceso de reformas se ha caracterizado por su contribución a la transición o consolidación de la democracia en la región, propiciando el hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia se ha extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado. Mientras que en la primera mitad de la mencionada década tan sólo Costa Rica y otros dos países de la región eran considerados auténticamente democráticos, según el informe del PNUD sobre la democracia en el

¹ Véase Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

subcontinente,² en la actualidad -haciendo abstracción del grave e infortunado conflicto constitucional por el que atraviesa Honduras-, los 17 países del territorio continental y la República Dominicana³, cumplen con las características básicas del régimen democrático, en su dimensión electoral y política.

Durante los años recientes, han sido recurrentes e intensos los debates y acuerdos entre las correspondientes fuerzas políticas involucradas de todos y cada uno de los países de la región, con relación a aspectos relevantes de la democracia electoral. En ocasiones, en un mismo país han tenido lugar múltiples reformas en la materia; por ejemplo, en México, a partir de 1977 se han aprobado trece reformas constitucionales de naturaleza eminentemente electoral.⁴ Ante el cuestionamiento de algunos por la frecuencia de las reformas al marco jurídico-electoral, cabe recordar lo sostenido por Bobbio en el sentido de que *“Para un régimen democrático, estar en transformación es su estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo”*.⁵ De ahí la importancia de reformas electorales pertinentes, que atiendan al

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, p. 37.

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴ 1977 (6 de diciembre), 1981 (22 de abril), 1986 (15 de diciembre), 1990 (6 de abril), 1992 (28 de enero), 1993 (3 de septiembre), 1994 (19 de abril), 1996 (22 de agosto), 1997 (20 de marzo), 1999 (26 de febrero), 2004 (22 de julio) y 2007 (27 de septiembre y 13 de noviembre). Sin entrar a la discusión sobre la conveniencia de que ciertas reformas se hubieren adoptado con antelación -recuérdense las críticas hacia el gradualismo que ha caracterizado al sistema político mexicano-, es pertinente destacar la voluntad política reiteradamente mostrada durante este periodo por los diversos partidos políticos en favor de los consensos respectivos.

⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7.

contexto histórico político de cada país, para avanzar en la ampliación, profundización y consolidación de la democracia.

Digna de destacar es la peculiaridad del régimen electoral costarricense, que confiere a su Tribunal Supremo de Elecciones la atribución de colaborar en los proyectos de ley que incidan sobre la materia electoral (artículo 19 del Código Electoral), lo cual ha permitido que personal profesional y técnico de aquel, se involucre formalmente en los respectivos procesos de reforma, contribuyendo en general a la idoneidad técnica de los mismos, situación que sólo excepcionalmente se ha presentado en el resto de los países.

Del análisis de la reciente evolución normativa electoral en América Latina, cabe desprender las siguientes tendencias:⁶

1. Sistemas electorales

a) Elección presidencial

Para la elección presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas. En efecto, en nueve casos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay), gana el candidato que obtiene 50% más uno de los votos válidos, mientras que en otros cuatro (Argentina,

⁶ Al respecto, véase, Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez, "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada", en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), México, UNAM e IDEA Internacional, 2008, pp. 3-209.

Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) se da un sistema de segunda vuelta con umbral reducido (45%, 40% o hasta 35%). En los cinco países restantes, se elige presidente mediante el sistema de mayoría relativa (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela).

En apariencia, esta variable influye de manera positiva en la legitimidad del mandato, al menos cuando algún candidato gana la primera ronda con una tercera parte o menos del total de votos.⁷ Sin embargo, el “*ballotage*” no ha estado en varios países a la altura de las expectativas, y ha agravado los problemas de gobernabilidad, particularmente cuando se le combinó con elecciones legislativas no simultáneas.

La legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección, pues más de dos terceras partes de los países (14 de 18) la permiten, situación que fortalece el presidencialismo. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes: en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva; incluso, en este último, según reciente reforma constitucional apoyada por referéndum, se prevé la reelección indefinida. En otros siete países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

⁷ Véase al respecto: Mark Payne *et al*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA y Editorial Planeta, México, 2006, p. 22.

b) Elecciones legislativas

Para las elecciones legislativas, predomina en la región la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas. El sistema de representación proporcional se aplica en 14 de los 18 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador,⁸ El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, en dos países, Bolivia y Venezuela, se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada, en el que se intenta aumentar la intensidad de la participación electoral sin disminuir la representatividad. Por último, en Chile se aplica un sistema binominal, y en México un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con la de mayoría relativa.

En cuanto al uso de la fórmula electoral, cabe destacar que en nueve países de la región se utiliza la fórmula D'Hondt, es decir, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes (Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Por otra parte, en Brasil, El Salvador y Honduras, se utiliza la fórmula de Hare y promedio más alto, que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños, y suele producir resultados de elevada proporcionalidad; variaciones del método Hare se instrumentan en Costa Rica y Nicaragua. Cabe señalar que otros

⁸ Ecuador ha sido clasificado con base en la fórmula electoral. En este país se utiliza un sistema electoral de fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas. Sin embargo, si se quisiera utilizar como criterio de clasificación el principio de representación predominante, el sistema tiende hacia un efecto de tipo mayoritario.

países utilizan una combinación de fórmulas electorales: En Bolivia se aplica la fórmula D'Hondt para la parte de representantes que se eligen en circunscripciones plurinominales, y mayoría simple para los que se eligen en circunscripciones uninominales; en México se aplica Hare corregido con resto más alto para la parte de representación proporcional, y en las circunscripciones uninominales el sistema de mayoría simple; igual sucede en Panamá, donde se combina mayoría simple en las circunscripciones uninominales y método Hare en las plurinominales. Finalmente, en Chile, al existir un sistema binominal, se asignan los escaños a los dos partidos con mayor número de votos; salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo.

Con respecto a la estructura de la papeleta, se observa en la región que siete países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. También en Bolivia, México y Venezuela, pero para la parte de representantes que se elige mediante representación proporcional; en Colombia,⁹ Panamá, Perú y República Dominicana se aplica el voto preferencial. En Brasil, Ecuador y Honduras, se emplea el sistema de listas abiertas con voto personalizado, y, por último, en Chile se aplica el voto personalizado con el sistema binominal.

Este predominio de los sistemas electorales proporcionales, que favorecen el valor de la representación (aunque no demasiado) por

⁹ En Colombia, la regulación permite a los partidos elegir la utilización de lista cerrada y bloqueada o el voto preferente.

encima del valor de la eficacia, ha traído, entre otras, tres consecuencias principales respecto de la gobernabilidad democrática y el funcionamiento del sistema de partidos políticos: 1) los partidos pequeños tienen la oportunidad de obtener representación, pero no suele ser proporcional a la totalidad de su fuerza electoral; 2) en estas tres décadas se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos, propiciando la fragmentación del sistema de partidos, y 3) consecuencia de todo ello, en América Latina la mayoría de los Ejecutivos han tenido serios problemas durante las últimas décadas a la hora de armar las mayorías necesarias en el legislativo (gobiernos divididos), provocándose que pese a contar con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y considerables facultades constitucionales), hayan enfrentado problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al encontrarse en minoría en el Congreso.

En cuanto a las reformas en la Cámara Alta, cabe señalar que durante el periodo de estudio, siete países modificaron su estructura legislativa: Argentina, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana, Perú y Venezuela, en tanto que Bolivia recién se transformó en unicameral. En el resto de los países con sistema bicameral (Brasil, Chile y Uruguay) no se registraron mayores cambios en el sistema de elección.

Con respecto a los representantes de la Cámara Alta, en tres países de la región se utilizan sistemas de representación proporcional

en circunscripciones grandes, como en Colombia, Paraguay y Uruguay. En dos países, Argentina y Bolivia, se utiliza el sistema de mayoría simple con representación de minorías, mientras que en Brasil y República Dominicana, se aplica el de mayoría simple. México, por su parte, presenta un sistema mixto, y Chile mantiene el binominal. Como fórmula electoral, en Colombia, Paraguay y Uruguay se utiliza el sistema D'Hondt; en Brasil y República Dominicana la fórmula de mayoría simple, mientras que Argentina y Bolivia usan fórmulas de mayoría simple con representación de minorías. México combina la fórmula de mayoría simple con representación de minorías y, por lo que se refiere a las curules de representación proporcional, Hare corregido y resto más alto. Chile aplica la fórmula binominal.

Finalmente cabe señalar, en relación con la estructura de la papeleta, el predominio del uso de las listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México también se utilizan las listas cerradas y bloqueadas para el componente de representación proporcional, mientras que para el componente de mayoría simple se usa un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil se vota a los candidatos de manera individual, y en Colombia el voto preferencial es optativo para los partidos.

En América Latina, la tendencia ha sido a favor de las elecciones concurrentes de presidente y legislativas. En efecto, en 12 de los 18 países se celebran elecciones simultáneas (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay,

Perú y Uruguay), en otros 2 países se presentan esquemas parcialmente simultáneos (Argentina y México) y sólo en 4 países (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela), se celebran las elecciones presidenciales y legislativas en fechas separadas. El caso de Colombia es excepcional, porque las elecciones para ambos poderes se realizan el mismo año, en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se celebran dos meses y medio antes de la primera vuelta presidencial.

Tomando en cuenta que en la región predominan los regímenes presidenciales, la concurrencia de estas elecciones con las legislativas, ha permitido generar el efecto arrastre entre ambas, favoreciendo los niveles de participación electoral y la identidad partidaria,¹⁰ a la vez que aumenta la legitimidad de los gobiernos electos y fortalece la figura presidencial.

2. Sistemas de partidos políticos

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos. Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Con el objeto de salvaguardar la función esencial que desempeñan los partidos políticos en los regímenes democráticos, cuatro aspectos son los que principalmente se han visto involucrados en los procesos de reforma a

¹⁰ Shugart, Matthew, y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 19.

los sistemas de partidos políticos: El régimen de financiamiento de los partidos, sus procedimientos de democracia interna, los mecanismos de discriminación positiva y el fenómeno del transfuguismo político.

a) Financiamiento de los partidos políticos

El relevante papel que los partidos políticos desempeñan en las modernas democracias pluralistas, justifica que el Estado les proporcione, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades (a través de ayuda financiera directa o la posibilidad de acceder en forma gratuita a los medios públicos de comunicación social), a la vez que regule el origen de su financiamiento privado.

En lo formal, se aprecia un sistema predominantemente mixto, con tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Todos los países, excepto Venezuela, cuentan con financiamiento mixto, si bien en grados diferentes. Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región, son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral (en nueve países: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); un método combinado, en el que una parte se distribuye equitativamente entre los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (en siete, Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y un tercer método es aquel en el que una

parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral; y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay).

La mayor parte de los países (16) establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros y, en algunos, respecto de sociedades mercantiles, contratistas del Estado o fuentes anónimas. Además, ciertos países establecen límites al monto de las contribuciones privadas. Por otra parte, existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países.

Mientras ciertos temas han sido tratados adecuadamente a nivel normativo, incrementándose en general la transparencia y rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, así como la posibilidad de contar con financiamiento público anticipado para garantizar la participación política de agrupaciones nuevas (como ha ocurrido con la reciente reforma en Costa Rica), otros, en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente.

En este sentido, surgen dos tendencias relevantes en los procesos de reforma: en primera instancia, la mayoría de los países confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro

lado, se observa la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral; sólo en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. Incluso, en Brasil, Chile y, a partir de la trascendente reforma de 2007, en México se prohíbe la contratación comercial de tiempo aire en los medios de comunicación para fines electorales. Sin embargo, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos.¹¹

La región se ha caracterizado por la regulación abundante, acompañada de bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones bastante ineficaz. Pese a los avances en la regulación del financiamiento y, en algunos países (como, en buena medida, México) en cuanto a los mecanismos de fiscalización, existe aún en América Latina una gran distancia entre las normas y las buenas prácticas. Por tanto, se debe avanzar en la línea de fortalecer los órganos de control y crear un verdadero y eficaz régimen de sanciones.

¹¹ Cabe destacar las recientes reformas aprobadas en México en 2007, que cambian radicalmente la regulación que existía desde 1996. El régimen mixto que había establecido esa reforma y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos políticos, de manera paralela a tiempos en que el propio IFE los contrataba y gestionaba, y los ponía a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas muy distintas en la última reforma electoral de 2007. En particular, la prohibición terminante de que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Ésta, sin duda alguna, constituye la parte medular de la reforma de 2007 y es probable que será la de más impacto en el desarrollo del sistema de financiamiento en México en los próximos años.

b) Democracia interna de los partidos

En las recientes tres décadas la región ha generado reformas con una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos de designación de dirigentes y candidatos en manos de las cúpulas, al de elecciones internas (cerradas o abiertas) o, al menos, a través de convenciones. Mientras que 13 países prevén legalmente que haya procedimientos democráticos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, nueve sólo lo contemplan respecto de la selección de dirigentes.¹² Aun cuando los ordenamientos constitucionales y legales establecen determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos su facultad de auto-organizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura, instancias y funcionamiento democrático interno.¹³ Estos cambios, si bien han sido significativos y van por el camino correcto, al incrementar el carácter democrático, el control y la transparencia al interior de los partidos, siguen siendo parte de un proceso lento y gradual. Por ello, es necesario continuar con el fortalecimiento de las estructuras democráticas internas. Se parte de la premisa de que “la democracia de partidos requiere a su vez la democracia en los partidos”. La

¹² Vid., Zovatto, Daniel, “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, núm. 188, junio-septiembre de 2002, p. 59.

¹³ Vid., J. Jesús Orozco Henríquez, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, México, IIJ-UNAM y Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245.

consolidación de la democracia en la región pasa, sin duda, por la ampliación de la democracia interna de los partidos políticos.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región, arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos en las cúpulas y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido.¹⁴

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos, se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias, tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.¹⁵

¹⁴ Freidenberg, Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, TEPJF e IFE, 2007, p. 659.

¹⁵ Josef Colomer, "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias", en Juan Abal Medina, y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002, p. 119.

c) Mecanismos de discriminación positiva

En el caso de la participación política de la mujer, aunque un número significativo de países ha establecido medidas para asegurar la inclusión femenina en los espacios políticos (11 en total: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana), se trata de un tema reciente sobre el cual aún no se pueden sacar conclusiones claras en cuanto a sus efectos en la región.

Antes de la aplicación de la cuota, el porcentaje de representación de mujeres en los parlamentos de estos países apenas alcanzaba 9%. Tras la adopción de las cuotas en la década de los noventa (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) vieron como ese porcentaje promedio se duplicó, llegando a 18%. Honduras, país que las adoptó tiempo después, tuvo un incremento de 6 a 23%. Asimismo, según cifras de la Unión Interparlamentaria,¹⁶ la región tiene un promedio de participación femenina en Cámaras Bajas del orden de 19%. Un análisis más detallado revela que en los 11 países que han establecido cuotas en sus legislaciones la representación alcanza en promedio 22%, mientras en aquellos que no las han establecido apenas llega a 14%. Sin embargo, aunque importantes, estas cifras están lejos aún de garantizar una masa crítica de mujeres, con la excepción de tres países: Costa Rica, Argentina y, recientemente Perú. Sin duda, América Latina debe seguir avanzando

¹⁶ Al respecto, véase: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

en la línea de garantizar la paridad de género, no sólo en la regulación sino fundamentalmente en la práctica política. Al respecto, Costa Rica constituye, con mayor razón con motivo de su reciente reforma que contempla los principios de paridad y alternancia en las listas respectivas, un caso modélico y digno de emular.

En materia de participación política de minorías étnicas, y en específico de las poblaciones indígenas, cabe señalar que los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido sub-representados. Los siete países latinoamericanos que han realizado reformas sobre la participación política de las etnias son Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. La ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos sorprende, teniendo en cuenta que en América Latina la población indígena es aproximadamente de unos 40 millones de personas, equivalente al 8% de los números demográficos. En algunos países, estos sectores representan más del 40% de la población, como en Bolivia y Guatemala.¹⁷ Evidentemente, todavía queda mucho por hacer.

La dinámica política de los países de la región ha requerido procesos de reforma para incorporar otras formas de participación política fuera de los partidos, como movimientos políticos, agrupaciones y candidaturas independientes. El surgimiento y regulación de esas candidaturas, ha significado el rompimiento del

¹⁷ Álvaro Bello, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile 2004, p. 29.

monopolio de los partidos a nivel presidencial en ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). A pesar de que su incorporación legislativa ha sido reciente, la experiencia muestra que el descrédito general de los partidos ha generado una aceptación importante de estas nuevas formas de participación, por lo cual es probable que futuros cambios deban considerar esta variable y ponderar el impacto que podría generar en el sistema de partidos políticos. Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos todavía no contemplan candidaturas independientes para elecciones presidenciales, cabe señalar que la mitad sí las prevé para elecciones legislativas y la mayoría de ellos sí las aceptan para elecciones locales.

d) Transfuguismo político

El transfuguismo político, identificado como uno de los principales problemas que enfrentan los partidos políticos de la región, no ha generado a la fecha instrumentos de reforma significativos. En efecto, a excepción de Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Brasil vía jurisprudencial (los cuales establecen la obligación de todos los representantes de elección popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon, bajo sanción de separación o pérdida de la calidad de diputado a quienes abandonen o sean expulsados del partido), existe un vacío importante de regulación. Sin embargo, y ante el crecimiento de este fenómeno en la vida partidaria, es probable que se vuelva de atención obligada en los siguientes procesos reformadores.

3. Organismos electorales

En cuanto al organismo encargado de organizar las elecciones y resolver los conflictos con motivo de las mismas, una de las características esenciales de América Latina es la existencia, en todos y cada uno de sus países, de organismos electorales especializados, previstos generalmente a nivel constitucional, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales electorales.¹⁸ En algunos de estos países hay dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con jurisdiccionales. Dichos organismos tienen frecuentemente una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), si bien en ocasiones constituyen una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, en el entendido de que todos son independientes del Ejecutivo y la gran mayoría, en la actualidad, con un carácter permanente y atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el respectivo proyecto y emitir algunas normas reglamentarias.¹⁹

En el periodo bajo análisis, el proceso de reformas en la región tendió a fortalecer y ampliar la autonomía funcional y técnica de los organismos electorales; incluso, las constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente la existencia de un

¹⁸ Estos organismos también se denominan, por ejemplo, Corte Electoral (Uruguay), Jurado Nacional de Elecciones (Perú), Cámara Nacional Electoral (Argentina), Junta Central Electoral (República Dominicana), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua) o Instituto Federal Electoral (por lo que se refiere al encargado de organizar las elecciones en México).

¹⁹ Cfr. Jesús Orozco Henríquez, "El contencioso electoral, La calificación electoral", *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Dieter Nohlen, et al. (comps.), México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 1152.

Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales, en el entendido de que los tribunales de Costa Rica y Uruguay reciben un tratamiento constitucional equivalente y, por la alta calidad en su desempeño, son ampliamente considerados un paradigma en la región.

Además, junto a los casos de Argentina y Brasil previstos de tiempo atrás, tres de los casos más recientes han ubicado al respectivo tribunal electoral dentro del poder judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (el cual también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999, en el entendido de que estos dos últimos propiamente tienen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de estos organismos y sus miembros, la tendencia ha sido no sólo a despartidizar su conformación (excluyendo o, al menos, dejando en minoría a los representantes de partidos políticos,²⁰ o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de voto)²¹ y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral (exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo²² o, incluso,

²⁰ Como en Honduras, a partir de 2002, con el Tribunal Supremo Electoral, y en Ecuador, a partir de 2008, con el Tribunal Contencioso Electoral.

²¹ *V. gr.*, respecto de la integración de los diversos consejos electorales del Instituto Federal Electoral en México, desde 1996.

²² Como en Bolivia, respecto de la Corte Nacional Electoral, según reforma de 1992.

involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto²³ o en las postulaciones,²⁴ así como previendo la renovación escalonada del órgano),²⁵ sino a conferir a éstos garantías equivalentes a las que disfrutaban los pertenecientes al poder judicial (como la estabilidad en el cargo, carácter permanente del órgano, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades y remuneración decorosa).

Por lo que se refiere a la modernización de los organismos encargados de la administración y organización de las elecciones, además de todas las funciones que éstas habitualmente involucran (como el registro de candidaturas, el escrutinio de los votos y la proclamación de electos), a varios de ellos se les ha encomendado también el registro electoral (incluyendo no sólo la elaboración del padrón electoral sino, en ocasiones, la emisión del documento para votar o, incluso, la del documento único de identidad nacional), la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas electorales, las campañas de educación cívica, el registro y financiamiento de los partidos políticos.

Asimismo, más recientemente, se les ha conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos (como también ha ocurrido en Costa Rica, transfiriéndole al Tribunal Supremo de Elecciones la competencia que asumía la Contraloría General de la República), la supervisión de

²³ Como en Perú, desde 1993, con el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, quien es designado por el Consejo Nacional de la Magistratura.

²⁴ Así ocurre en México, con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de 1996.

²⁵ Como en Panamá, México y Ecuador, a partir, respectivamente, de 2004, 2007 y 2008.

los procedimientos internos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular a fin de garantizar su democracia interna (incluso, en Uruguay, desde 1996, la organización de tales procedimientos), así como, en su caso, el voto de los nacionales desde el extranjero (como ahora también se contempla en Costa Rica), la observación electoral, la transparencia y el acceso a la información político-electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta (plebiscito, referendos y/o revocaciones de mandato), el control de la legalidad de la propaganda electoral y la asignación de tiempo aire en la radio y la televisión, además de la reglamentación de normas legales electorales.

Respecto de aquellos organismos a los que se les asignan funciones jurisdiccionales, cada vez mayor número de tribunales electorales cuenta con competencia para resolver en última instancia, es decir, de manera final y definitiva, acerca de la validez de las elecciones (así, por ejemplo, de manera similar a lo previsto en Chile desde 1925 y Costa Rica en 1949, la Constitución de Ecuador de 2008 le confiere tal competencia al Tribunal Contencioso Electoral). Esto último no ocurre, por lo general, con organismos de otras regiones del mundo que también pertenecen al modelo independiente para organizar las elecciones, como las comisiones electorales, en tanto que, si bien cuentan con autonomía técnica y funcional, es habitual que se las ubique formalmente dentro del Poder Legislativo y casi ninguna de ellas tiene competencia para decidir en última instancia acerca de la validez de las elecciones, pues contra sus decisiones

procede con frecuencia alguna impugnación ante la jurisdicción ordinaria y/o constitucional, e incluso, en algunos casos, todavía ante el pleno de la respectiva cámara del órgano legislativo (como en Estados Unidos de América e Italia, por ejemplo).²⁶

En tres casos (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del organismo electoral respectivo, con atribuciones administrativas y jurisdiccionales, son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno. Por tanto, en los 15 restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también disponga de competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza propiamente administrativa), son susceptibles de impugnación ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.

Así, mientras Colombia es el único país donde las impugnaciones contra las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) se practican ante la justicia administrativa, (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables), en nueve países las decisiones del respectivo organismo electoral administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región se le encomienda

²⁶ Véase Jesús Orozco Henríquez, "Los sistemas justicia electoral en el derecho comparado", *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, 2001, pp. 45-58.

generalmente a la Corte Suprema de Justicia respectiva y, sólo en algunos casos, a algún Tribunal Constitucional. En los cinco países restantes (Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela), las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, ya sea que tenga carácter autónomo --caso de Chile, Ecuador y Perú-- o forme parte del respectivo Poder Judicial, como sucede en México y Venezuela.

Una tendencia todavía incipiente, es la relativa a regular de manera más detallada los diversos medios de impugnación en materia electoral; a fin de proporcionar a la ciudadanía y los partidos políticos un conocimiento más claro de los mecanismos para garantizar jurisdiccionalmente sus derechos político-electorales fundamentales, como ocurre también con la reciente reforma electoral de Costa Rica e, incluso, en México, se cuenta con todo un ordenamiento procesal electoral específico.

4. Mecanismos de democracia directa

El análisis de la experiencia latinoamericana muestra la progresiva incorporación de mecanismos de democracia directa en los órdenes normativos de la región. En particular, a principios de los años noventa cobró fuerza la tendencia a expandir dichos mecanismos en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación y enfrentar los problemas de gobernabilidad.

En relación con las instituciones de democracia directa, como la iniciativa legislativa popular, las consultas populares (como el plebiscito y el referendo, los cuales pueden ser “obligatorios” o “facultativos” y, a su vez, subdividirse en obligatorios en forma automática y obligatorios en forma acotada), y la revocatoria de mandato, mientras que 12 países prevén, al menos, uno de esos mecanismos y éste o éstos han sido utilizados, hay cuatro países (El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay) que, aun cuando también lo(s) contempla(n), todavía no lo(s) ha(n) utilizado. Por tanto, son sólo dos países (México y República Dominicana), los que no prevén mecanismo alguno de democracia directa a nivel nacional (en el entendido de que en México la mayoría de las entidades federativas sí contemplan este tipo de mecanismos, aun cuando los han utilizado escasamente).

En general, el uso a escala nacional de estos mecanismos ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Asimismo, su aplicación ha obtenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neo-populistas por parte de los presidentes en algunos casos, y posiciones conservadoras o tradicionalistas en otros. En este sentido, en términos generales, la región debe todavía ganar madurez política; a fin de ver los mecanismos de democracia directa como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa.

En época reciente, ha surgido una estrategia alternativa a la fórmula tradicional de la democracia constitucional liberal, que consiste en la refundación, por la vía de asambleas constituyentes y el uso estratégico de la democracia participativa, de una específica modalidad de Estado. Son los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, que confrontan en buena medida los contenidos y métodos prácticamente del resto de las democracias latinoamericanas.

Mecanismos de democracia directa a nivel nacional²⁷

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí ¹ Sí se ha utilizado
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No ²
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos

²⁷ El presente cuadro proviene de la obra citada en la nota 6 de este trabajo.

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No

¹ De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato; para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

² De acuerdo con los artículos 2º, inciso a), y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

5. Reflexiones finales

Como se desprende de lo anterior, en América Latina se han dado importantes avances en relación con la reforma política y electoral requerida para fortalecer la institucionalidad democrática en los diferentes países. Sin embargo, debe destacarse que, en términos generales, muchas de estas reformas no han dado los resultados esperados debido a los siguientes factores: a) Muchas de ellas se han efectuado de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo; b) En muchos casos no ha existido un compromiso verdadero con las reformas; hay mucho de "gatopardismo", de falta de voluntad para acatarlas, o bien, ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas.

Como ha advertido Daniel Zovatto y lo precisamos ambos en un reciente estudio,²⁸ del análisis de los procesos de reforma política y electoral en América Latina se desprenden dos conclusiones principales. La primera, que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de sistema electoral, sistema de partidos, organismos electorales y mecanismos de democracia directa en el área latinoamericana, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. La segunda, que la región aún tiene desafíos por enfrentar, para los cuales requiere de nuevos procesos de reforma, junto al indispensable desarrollo de una nueva cultura política e institucional, que atiendan necesariamente al respectivo contexto histórico y político de cada país. De ahí la importancia de avanzar en materia de reformas, teniendo en cuenta que, por lo general, se trata de procesos inconclusos, pero que implican pasos fundamentales e indispensables en la consolidación del régimen electoral y de la democracia.

Esta nueva agenda de reformas debe cumplir con el objetivo de buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, así como entre estabilidad, representación y eficacia.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesa la región: 1) la crisis de representación, vinculada con el sistema electoral y los partidos políticos; 2) la crisis de rendición de cuentas, y 3) la crisis de eficacia relacionada con el Estado mismo. Hoy, como consecuencia de estas tres crisis y de la

²⁸ Véase, *ibidem*.

debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, éstos no cuentan con los mecanismos institucionales idóneos para enfrentar severas presiones políticas, sociales y económicas.

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la perversa lógica binaria o maniquea -bueno o malo- tan característica de América Latina, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises; la región no va a dar respuesta a los graves problemas de representación y gobernabilidad sólo mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. En América Latina sobran ejemplos de cómo han fracasado intentos de esta naturaleza. Sin embargo, un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática.

Durante los últimos años se puso demasiado énfasis en los aspectos de la representación y de la participación. Ahora es necesario que la región se preocupe por mejorar la gobernabilidad, en especial la capacidad de los sistemas electorales para formar coaliciones cuyo objetivo sea crear mayorías que respalden a los gobiernos sin perder representación.

Asimismo, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos. Al decir de Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática, como el

desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción.

Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y no con *outsiders*, con política de mejor calidad y no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero, sobre todo, reconectarla con la gente.

Es apremiante fortalecer el sistema de partidos y las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. De ahí la necesidad de *una sociedad civil comprometida con la democracia* que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación. En este sentido, es prioritario construir "capital político" que asegure el éxito de los futuros procesos latinoamericanos de reforma.

6. Literatura consultada

Bello, Álvaro. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago, Chile: CEPAL-GTZ, 2004.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura

Económica, 1986.

Colomer, Josep. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias". En: Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.). *El asedio a la política*. Buenos Aires, Argentina: Konrad Adenauer, 2002.

Freidenberg, Flavia. "Democracia interna en los partidos políticos". En: Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, TEPJF e IFE, 2007.

Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Londres: Norman, 1991

Orozco Henríquez, Jesús. "El contencioso electoral, La calificación electoral". En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007.

Orozco Henríquez, J. Jesús. *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*. México: IIJ-UNAM y Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.

Shugart, Matthew y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Zovatto, Daniel. "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina". En: *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188, junio-septiembre de 2002.

Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús. "Reforma política y electoral



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada". En: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM e IDEA Internacional, 2008.

Payne, Market et. al. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. México: BID-IDEA y Editorial Planeta, 2006.