

## INTRODUCCIÓN

América Latina vive desde hace tres décadas el proceso de redemocratización más prolongado, extenso y profundo de su historia, consecuencia de una doble transición que en algunos países es, incluso, triple: la primera, del autoritarismo a la democracia; la segunda, de economías fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas, a economías más abiertas y orientadas al mercado; la tercera, que aplica sólo a ciertos países, de la guerra a la paz.

Una de las principales características de este proceso que se inició en 1978 en Ecuador y en República Dominicana, en el marco de la “tercera ola”, consiste en los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Para algunos existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensarla. Como bien apunta B. Nanin,<sup>1</sup> el patrón de la “democracia de partidos” ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en su cultura, debido a la fuerte presencia de los medios de comunicación.

De esta forma, la llegada de la “tercera ola” en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reformas que se caracterizó por un fortalecimiento de la institucionalidad democrática para la elección de representantes, transformaciones en el sistema de partidos políticos y, en algunos países, la inclusión de reformas de segunda generación que buscaron ampliar los márgenes de participación política de nuevos sectores de la ciudadanía en general. El objetivo de ese proceso de reconfiguración fue avanzar en la institucionalidad del sistema democrático, y como resultado de esta evolución hoy todos los países latinoamericanos celebran elecciones libres y transparentes, en un ambiente de paz social y seguridad política. Ciertamente en algunos países este desarrollo es mucho

<sup>1</sup> Nanin, B., “La metamorfosis de la representación”, en Dos Santos, M. R. (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO-Nueva Sociedad, 1994.

mayor que en otros, pero en general la región ha mostrado un progreso considerable.

Las características e intensidad de las reformas han sido influidas por la realidad y cultura política de cada país, así como por su tradición democrática. Ello ha generado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas y variaciones del sistema político existente en la región. Por otra parte, y a diferencia de las reformas económicas sobre las que existe un intenso debate y un profuso análisis, el estudio comparado de las reformas políticas-electorales en América Latina, sin perjuicio de algunos trabajos pioneros en este campo, resulta todavía anémico, sobre todo en relación con el impacto que las mismas han tenido para la estabilidad y gobernabilidad del sistema, para mejorar los niveles de representación, rendición de cuentas y transparencia de los actores políticos, así como para el desarrollo económico y social de la región.

No existe en América Latina una obra de carácter comparado sobre todos los aspectos principales de la reforma política electoral. Con seguridad, podemos hallar estudios sobre uno o varios de los temas que afectan el sistema político o a alguno de sus componentes, como el régimen de gobierno presidencialista, las variaciones en los sistemas de elección legislativa, o bien sobre la vida interna de los partidos políticos, entre otros; pero éstos, si bien importantes, al analizar sólo uno de los múltiples aspectos del funcionamiento de los sistemas políticos, no permiten tener una comprensión holística de las normas que rigen la totalidad de su accionar.

Fue precisamente la carencia de estudios latinoamericanos comparados sobre esta temática lo que motivó al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a aunar esfuerzos para presentar un trabajo que muestre la situación actual de las diferentes áreas de reforma política electoral en los 18 países de América Latina,<sup>2</sup> y poder realizar, a partir de las experiencias nacionales, un mapeo de la situación regional. A lo largo de la obra se explora la experiencia resultante de las reformas emprendidas durante los últimos treinta años en cada uno de esos países y

<sup>2</sup> Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

en la región en su conjunto. Sus objetivos y contenidos los detallamos a continuación.

## I. OBJETIVO Y NATURALEZA DE LA OBRA

El objetivo general de esta obra es reunir, sistematizar, analizar y divulgar las características principales de los procesos de reforma política electoral en los 18 países de América Latina. Se busca, asimismo, identificar las principales tendencias de reforma, los temas abordados en el proceso reformador y los que aún se encuentran pendientes de regulación o claramente subregulados.

Los temas cubiertos por el estudio se dividen en tres variables que han sido denominadas por Dieter Nohlen como “la trilogía”:<sup>3</sup> sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos.

La investigación presenta un examen de cada uno de esos temas a partir de la experiencia de reforma en la región. En ese sentido, cabe advertir que cada país, de acuerdo con su tradición, idiosincrasia, costumbres y prácticas, ha inducido la legislación requerida para regular en función de sus necesidades y de su desarrollo político. Es posible, sin embargo, que la experiencia comparada sirva de guía para que otros países avancen en la regulación de temas pendientes, tratando de adaptar a sus realidades las experiencias jurídicas y efectos prácticos que en otras naciones han rendido beneficios.

Asimismo, debemos señalar que cuando se estudian asuntos relacionados con reformas político-electorales siempre surgen nuevos escenarios y procesos por documentar, pues casi a diario se generan nuevas regulaciones en los espacios de deliberación legislativa. De hecho, durante el proceso de elaboración de este estudio hemos tenido que incluir reformas que se han presentado en el límite del período de la investigación con la certeza, incluso, que en el momento de salida de este libro habrá nuevos procesos de reforma en trámite. Queda claro, así, que este trabajo no pretende agotar el tema, sino contribuir al debate y la reflexión sobre los progresos registrados a la fecha en América Latina.

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, *Justicia Electoral*, vol. V, núm. 8, 1997.

## II. ESTRUCTURA, METODOLOGÍA Y CONTENIDO DEL ESTUDIO

A la luz de los objetivos planteados, esta obra ha sido diseñada en su lenguaje y estructura para facilitar su lectura y la comprensión del tema. No se trata de un estudio estrictamente académico, si bien está basado en investigaciones rigurosas realizadas por especialistas en la materia y en un cuidadoso examen de la legislación vigente.

La obra se compone de tres partes: *a)* la primera comprende una lectura regional comparada sobre la reforma política electoral en América Latina; *b)* la segunda presenta 18 análisis nacionales sobre esta materia, y *c)* la tercera contiene los apéndices.

Los 18 análisis nacionales fueron realizados y escritos por un experto de cada país de la región. Cada uno de ellos estructuró su estudio de acuerdo con una guía que le fue suministrada por el equipo coordinador de la investigación. Esta guía fue previamente validada a fin de que abarcara los principales temas de reforma que afectan la vida del sistema político en su conjunto.

A partir de la información presentada en cada uno de los estudios nacionales se estructuró un análisis comparado con las principales reformas y tendencias en el ámbito regional, que se presenta en la primera parte de la obra. Esta lectura comparada sistematiza, en el plano latinoamericano, los diversos temas contemplados en la guía de investigación, mostrando los avances y retrocesos y, sobre todo, las diferencias que aún existen en el desarrollo democrático institucional.

Por último, y con el propósito de complementar el análisis presentado en los estudios nacionales y en el balance regional, en la tercera parte se incluye un apéndice con la compilación de la bibliografía más relevante sobre las diversas áreas de la reforma política electoral. Asimismo, se presentan las notas curriculares de los autores que participaron en este proyecto.

## III. PÚBLICO META

Los principales destinatarios de la obra —si bien no los únicos— son: *a)* los políticos o tomadores de decisiones de alto nivel jerárquico en la vida política de los países de la región, y *b)* los legisladores involucrados

en la evaluación del sistema político y el desarrollo de la legislación en esta materia.

Esta obra se dirige también a: *c)* miembros de la sociedad civil interesados en participar de los diversos procesos de reforma a lo interno de sus países; *d)* funcionarios de los órganos electorales, gerentes y otros actores con responsabilidades funcionales en aspectos particulares de la gestión electoral; *e)* institutos políticos, fundaciones, internacionales partidarias y centros de investigación que realizan estudios y llevan a cabo actividades sobre el funcionamiento del sistema político y la consolidación democrática; *f)* organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia y ejecutan labores en torno a los temas aquí desarrollados, y *g)* a los expertos y académicos interesados en la temática del fortalecimiento y desarrollo de la democracia.

#### IV. NOTAS METODOLÓGICAS

El primer paso que se dio en este proyecto de investigación fue la elaboración de los términos de referencia para el desarrollo de los estudios nacionales. Intentamos diseñar una guía de análisis que abarcara los temas medulares para entender el comportamiento de los sistemas políticos de la región, y que a su vez permitiese al investigador presentar un panorama exhaustivo del desarrollo de las reformas en cada uno de los componentes del sistema a lo largo del período de estudio.

Luego se eligió y contrató a los 18 expertos que desarrollarían el análisis en cada país, quienes elaboraron sus estudios nacionales siguiendo las pautas fijadas en las guías de investigación diseñadas para ese propósito.

Posteriormente se realizó una sistematización de la información y, con ella, se elaboró una lectura regional comparada. Este repaso, contenido en la primera parte de la obra, recoge las principales características de la reforma en el ámbito regional. De esta forma, el lector cuenta, por un lado, con la perspectiva nacional y, por otro, con el análisis regional.

#### V. CONTENIDO TEMÁTICO DEL ESTUDIO

La investigación se concentra en el análisis de tres grandes áreas: reformas al sistema de gobierno, reformas al sistema electoral y reformas

al sistema de partidos políticos. Éstas se subdividen a su vez en temas clave en el accionar de los sistemas políticos de América Latina que, como ya se señaló, fueron desarrollados en el plano nacional y luego en el comparado regional.

En el ámbito de los análisis nacionales, el detalle de los contenidos de la investigación es el siguiente: en el primero se presenta una breve introducción que describe el contexto político de las reformas y los principales hechos históricos que configuraron el sistema político y electoral de cada país; con ello se busca determinar el estado inicial de las democracias de la región al entrar a este periodo de reformas.

En el segundo se analizan las reformas al régimen de gobierno. En esta sección se dio énfasis a las que se han desarrollado para fortalecer o debilitar el presidencialismo y a las reformas para modificar el régimen en aras de uno semipresidencial o parlamentario. Asimismo, en esta parte se desarrollan las reformas que se establecieron para reequilibrar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El último apartado de esta sección se adentra en el papel de las instituciones de rendición de cuentas y las modificaciones que se han dado sobre este tema.

Luego, en el tercer desarrollo temático, se analizan las reformas al régimen electoral, entre ellas el sistema de elección presidencial, la duración del mandato, la simultaneidad de las elecciones, las reformas en materia de reelección presidencial y los componentes del sistema de elección legislativa, donde se destacan el tamaño de las circunscripciones, el tipo de fórmula de asignación de escaños y las características de las listas electorales. También se evalúan en este capítulo las reformas al organismo electoral, tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo, y se examinan los mecanismos de democracia directa que han sido incluidos en la legislación de la región, junto con las experiencias prácticas y su impacto. En suma, este recuento por el sistema electoral permite manejar un panorama mucho más claro de los niveles de representación, gobernabilidad y participación en cada uno de los países.

En la cuarta sección se desarrolla todo lo referido al sistema de partidos políticos y a las reformas hechas a las leyes de partidos. Entre ellas destaca lo referido a la democracia interna, tanto para la elección de autoridades como para la elección de candidaturas. Asimismo, se analiza la evolución de los sistemas de financiamiento político, en su componente público y privado, y las múltiples variaciones entre países. Por otro lado,

se aborda lo referido a la participación política de la mujer por medio de la inclusión de cuotas, y las reformas sobre candidaturas independientes que eliminan el monopolio de la representación a los partidos políticos. Por último, se examinan las regulaciones sobre el transfuguismo, tema de reciente inclusión en la legislación regional.

Por su parte, el último apartado recupera una evaluación de las reformas efectuadas a nivel nacional, su impacto y una valoración en el sentido de si cumplieron o no con los objetivos iniciales. Con los insumos desarrollados a nivel nacional se elaboró una lectura regional comparada, en la cual los temas referidos se cotejaron para presentar al lector las diferencias y similitudes del enfoque regulador en cada uno de los 18 países que abarca el estudio. Este balance comparado se inicia con una aproximación teórica a cada uno de los temas, seguido de un diagnóstico de las principales tendencias de reforma observadas en la región y de su impacto. Por último, se describe el estado del arte actual de los países latinoamericanos con respecto a cada uno de los temas desarrollados.

## VI. LIMITACIONES ENFRENTADAS

Es necesario reconocer que existen numerosas limitaciones metodológicas y prácticas a la hora de llevar a cabo un proyecto de investigación como el que aquí se desarrolla, sobre todo si se considera que en América Latina los sistemas electorales, y en general los sistemas políticos, están en constante transformación.

Uno de los principales problemas con el que se enfrentó el equipo coordinador de este estudio fue la constante modificación, durante el periodo de análisis, de algunos aspectos de los sistemas políticos de la región, lo que nos obligó a modificar los documentos en varias oportunidades. Esta situación motivó que estableciéramos el mes de diciembre de 2007 como fecha de cierre del análisis, aclaración pertinente en caso de que durante los primeros meses de 2008 se hayan dado reformas que afecten los temas tratados.

Cabe advertir, también, que en algunos países latinoamericanos aún se presentan muchas imprecisiones y vacíos legales en varias de las áreas estudiadas. Fue difícil incluso documentar los procesos internos de reforma de los países debido a la especificidad de los contenidos y las cons-

tantes modificaciones legales en algunos de ellos. De igual forma, la poca claridad de la legislación o de los efectos de las reformas en ciertas materias da pie a que el análisis sea objeto de diversas interpretaciones, aun por parte de los mismos expertos en el tema. En ese sentido, debemos señalar que durante el proceso de investigación se realizaron todas las consultas necesarias para ofrecer al lector el panorama más claro y riguroso de lo que sucede en la región.

Sin embargo, y pese a estas limitaciones, la obra supone el producto de un serio esfuerzo por ofrecer al lector, desde una perspectiva comparada, los principales procesos de reforma política electoral que se han desarrollado en las últimas tres décadas en América Latina.

Aspiramos que este estudio aliente el debate, la reflexión y el intercambio de experiencias sobre estos temas, y que se convierta en un instrumento importante en la interminable tarea por fortalecer los sistemas políticos y la democracia en América Latina.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ  
Investigador en el Instituto  
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Daniel ZOVATTO  
Director Regional para América  
Latina, International IDEA