

La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos

*The politic-electoral reform in Latin America 1978-2009:
Evolution, actual situation, tendency and effects*

Daniel Zovatto*

RESUMEN

El autor analiza la reforma político-electoral en América Latina como parte del proceso de consolidación democrática de la región, resaltando la importancia de brindar atención a las exigencias de la representación, participación y gobernabilidad. Se abordan las reformas en materia de régimen de gobierno, sistema de partidos políticos e instituciones de la democracia directa para el periodo 1978-2009. Realiza también algunas reflexiones en torno a las condiciones necesarias para avanzar con éxito en un proceso de reforma, así como los principales obstáculos que se pueden presentar en cualquier proceso de reforma política.

PALABRAS CLAVE: sistema electoral, régimen de gobierno, reforma política, reforma electoral, gobernabilidad, representación política.

ABSTRACT

The author analyses the political and electoral reform in Latin America as part of the process of democratic consolidation, highlighting the importance of paying special attention to demands of representation, participation and governance. The analysis addresses the issues concerning reforms of

* Director Regional para América Latina, IDEA International.

the government regimes, political party systems and institutions of democracy during the period comprised between 1978-2009. It also provides some insights on the necessary conditions to successfully move forward in a reform process as well as on the obstacles that may arise in any process of political reform.

KEYWORDS: electoral system, government regime, political reform, electoral reform, governance, political representation.

Introducción

América Latina atraviesa un momento inédito, único en su historia, el cual ofrece grandes oportunidades, pero también importantes desafíos. Hemos conmemorado las primeras tres décadas desde que en 1978 iniciara su recorrido por nuestro Continente la **tercera ola democrática**. Desde entonces, la región vive, con sus luces y sus sombras, el proceso de democratización más profundo, extenso y prolongado de toda nuestra historia. Indudablemente, del balance de estos 30 años se desprenden razones tanto para la esperanza como para la frustración.

En términos generales, América Latina presenta una situación inédita, única en el escenario mundial, pues combina por un lado países que cuentan en su totalidad con regímenes políticos democráticos (con la excepción de Cuba), pero que al mismo tiempo tienen amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de pobreza y con la distribución del ingreso más desigual del mundo. En efecto, la persistencia de la pobreza y de la indigencia (34 y 13% promedio regional, respectivamente, proyectado por la Comisión Económica para América Latina [CEPAL] para fines de 2009) y de la desigualdad (la peor distribución del ingreso del mundo); el déficit de las instituciones políticas, la debilidad e ineficacia del Estado, y una ciudadanía de baja intensidad (sobre todo en lo que se refiere al disfrute efectivo de los derechos económicos y sociales), son cuatro de las causas principales que impiden que tengamos una democracia de mejor calidad.

No cabe duda de que el avance logrado en estos años en materia de elecciones libres y justas, así como en la vigencia y respeto de los derechos humanos y democratización es significativo. Sin embargo, nuestras democracias acusan déficits importantes así como grados diversos de fragilidad y enormes desafíos, entre los que destacan los problemas institucionales que afectan la estabilidad política, la gobernabilidad y el Estado de Derecho, la independencia y la relación entre los poderes, el funcionamiento de los sistemas electorales y de partidos políticos, así como la práctica política misma. El ejemplo reciente de la crisis en nuestro hermano país,

Honduras, es una muestra clara de estos vaivenes en el proceso de consolidación democrática.

Pese a todo ello, la democracia sigue siendo el sistema preferido en América Latina (59% la apoya y 76% considera que pese a sus problemas es el mejor sistema de gobierno de todos los conocidos, según datos de Latinobarómetro 2009), que junto a la economía de mercado, es vista por la mayor parte de la ciudadanía como el camino principal para que el país pueda avanzar por la senda del desarrollo.

La reforma político electoral: necesidad y principales áreas de reforma

Una de las características principales de nuestra época radica en los desajustes que existen entre la política y la sociedad. Para algunos estamos viviendo no sólo un claro retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política.

Como bien apunta B. Manin (1994), 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 la cultura, vía la fuerte presencia de los medios de comunicación.

En efecto, la institucionalidad democrática tiene serios problemas de desajustes que le complican procesar de manera eficiente y efectiva las significativas transformaciones socioculturales y económicas que ha experimentado la región. La inserción en la globalización, junto a las crisis y tensiones políticas recientes, ha revelado un doble desajuste: por un lado, las nuevas demandas y los cambios socioeconómicos; por otro, las limitadas capacidades institucionales para gestionar tales procesos.

En el centro de estos desajustes se ha arraigado una generalizada desconfianza institucional, particularmente en relación con los partidos políticos y los parlamentos, que son las instituciones con los niveles más bajos de credibilidad ciudadana (24 y 34% respectivamente como promedio regional latinoamericano según el Latinobarómetro 2009).

Estos desajustes y las crisis de gobernanza que los acompañan llevaron a los países latinoamericanos, durante las últimas tres décadas, a una intensa agenda de reforma constitucional, política y electoral. Pero, a diferencia de lo ocurrido con las reformas económicas (que estuvieron basadas en el llamado **Consenso de Washington**), en el terreno de las reformas constitucionales, políticas y electorales nunca existió un consenso amplio en torno a un conjunto de medidas, si bien es posible identificar ciertas tendencias dominantes.

Lo cierto es que, de modo similar a lo que viene ocurriendo actualmente en el terreno económico, donde se está hablando cada vez con mayor fuerza acerca de la necesidad de una segunda y hasta de una tercera generación de reformas, o bien acerca de la necesidad de una nueva agenda económica y de una nueva relación entre el Estado y el mercado, en el terreno constitucional, político y electoral, estamos también en presencia de una nueva ola de reformas (constitucionales, políticas y electorales) dirigidas a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayores y mejores niveles de representación, participación y gobernabilidad.

Ciertamente, a partir de 1978, los países de América Latina experimentaron la necesidad de impulsar una clara y renovada agenda de reformas dirigidas a tratar de 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 abarcaron aspectos centrales del régimen de gobierno, régimen electoral y sistema de partidos y, si bien en numerosos países se han manifestado fuertes resistencias al cambio, ya se ha recorrido un largo camino con importantes efectos en la consolidación de las instituciones democráticas de la región.

No obstante, hay que rescatar lo sostenido por Giovanni Sartori (1994, 8), cuando señaló: "...es claro que las instituciones y las Constituciones

no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”. Es decir, la estructura legal de un país ordena y disciplina los procesos de toma de decisiones en el Estado, aspecto fundamental para el buen funcionamiento de la democracia moderna.

Estamos, en suma, frente a una paradoja, ya que se exige más y mejor política en un contexto de escepticismo y descreimiento respecto de ella. Como bien apunta Fernando Calderón (2002):

La revalorización del rol de la política, la recuperación de su lugar como orientadora del futuro de la sociedad, es el dato más importante de este nuevo tiempo. Pero la política no puede operar en el vacío, sino dentro de ciertos límites fijados por la situación económica y por las nuevas y viejas demandas y problemas socio-culturales. Esos límites definen nuevos espacios de lo posible, cuyas fronteras están marcadas por el auge de los medios de comunicación, la creación de nuevas desigualdades y, paradójicamente, un clima de escepticismo frente a la política. La innovación política debe entonces atender estos fenómenos con base en el fortalecimiento y transformación del Estado como actor estratégico, la potenciación de los parlamentos y los partidos y la acentuación de las experiencias colectivas exitosas de multiculturalismo y descentralización. Se trata, en definitiva, de profundizar, desde la política, cambios que resguardando las instituciones conduzcan a una mayor igualdad social, único camino para fortalecer la gobernabilidad democrática.

Y agrega:

... todo ello está contribuyendo a reconfigurar los mecanismos de representación, ya que las actuales demandas de la ciudadanía apuntan a una mayor participación del Estado en la gestión del de-

sarrollo y en la expansión democrática y, al mismo tiempo, a un control ciudadano más exigente sobre el poder público.

En esta línea de pensamiento, el examen presentado pretende reflejar las principales características y tendencias del proceso latinoamericano de reforma política y electoral durante el periodo que va desde 1978 hasta 2009. Me concentraré en los siguientes tres puntos:

- Las reformas de los sistemas electorales (para presidente de la República y para el Congreso).
- Las reformas a los partidos políticos, en especial en lo que refiere a su constitucionalización y regulación jurídica, democracia interna, financiamiento y candidaturas independientes.
- La incorporación de los mecanismos de democracia directa y semi directa.

Existen obviamente otras áreas de reforma que han tenido lugar durante este periodo, las cuales dada la limitación de tiempo no serán abordadas, entre las que cabe mencionar, por su importancia:

1. Reformas a los organismos electorales.
2. Reformas del sistema de gobierno.
3. Intentos de volver a equilibrar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.
4. Introducción de las cuotas como mecanismos para incrementar la participación política de la mujer.
5. Procesos de reforma del sistema judicial.
6. Incorporación plena de los derechos humanos acompañada, en muchos casos, de la constitucionalización de la figura del Ombudsman.
7. Procesos de descentralización política.
8. Fortalecimiento de los órganos de “accountability horizontal”.

A todo ello hay que agregar un continuado proceso de reformas constitucionales en muchos países de la región, iniciado en algunos de ellos desde la perspectiva de un nuevo constitucionalismo.

Reforma del Sistema Electoral

A. Concepto y debate en torno a los sistemas electorales

Hace ya ocho décadas que Ortega y Gasset (2005, 204) declaró que:

la salud de la democracia depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral, si el régimen de cromáticos es acertado —si se ajusta a la realidad— todo va bien, si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal.

La frase es elocuente pues concentra la sencillez y la fragilidad de la democracia, por eso no es casual que ese se haya convertido en el tema central de la ciencia política en el siglo XX. Como quiera que sea, no hay duda de que el tema ha sido el pivote de la democratización en América Latina y, en algunas transiciones, incluso el factor decisivo, el factor que resume todo el proceso de cambio social, político y cultural en los últimos 30 años.

Algunos autores han llegado a definir al sistema electoral como:

... el conjunto de elemento normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política (Vallés y Agusti 1997, 33).

No obstante, en este texto, utilizaremos un concepto mucho más modesto, restringido y normalmente aceptado, es decir:

el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la conversión de votos en escaños (si hablamos de elecciones parlamentarias) o bien en el acceso al poder ejecutivo (si hablamos de elecciones presidenciales) (Nohlen 1998, 34).

Los sistemas electorales son, pues, una combinación de varios elementos de diversos tipos, a saber: las circunscripciones o distritos electorales, el tipo de candidatura, la modalidad del voto, el calendario de convocatoria electoral, la fórmula o criterio de conversión de votos en escaños, la barrera electoral que permite la sobrevivencia de un partido, entre otros.

Una manera muy sencilla de mirar y clasificar al sistema electoral es a partir de la fórmula electoral empleada para acceder al cargo de representación:

Sistema de elección presidencial

Mayoría simple

Mayoría absoluta con dos vueltas

Segunda vuelta con umbral reducido (o mayoría relativa calificada)

Sistema de elección legislativa

Representación proporcional

Mayoría simple

Sistema segmentado

Sistema binominal

Esto no quiere decir que el tipo de fórmula electoral sea el único elemento que rodea al sistema de elección presidencial y legislativa, y ni siquiera que sea la más importante de todas sus características. Existen otros, entre los cuales cabe destacar los siguientes: la duración del mandato presidencial,

la normativa y práctica de la reelección, la simultaneidad/concurrencia de las elecciones (ejecutivas y legislativas), las características en el registro de votantes, y el tipo de listas utilizadas para la elección de los representantes legislativos. Sobre algunos de estos aspectos haré un rápido recorrido de lo que ha sido el proceso reformador en América Latina.

B. Visión comparada latinoamericana: situación actual y tendencias

En América Latina las modificaciones de las leyes electorales son muy frecuentes, no obstante estas reformas, al ser analizadas de manera cuidadosa, evidencian que por lo común no han afectado mayormente la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o a la formación de mayoría.

En efecto, en la mayor parte de los casos, los objetivos perseguidos por las reformas (mejor representación y mayor gobernabilidad), fracasaron al estrellarse contra un contexto político que no fue suficientemente tomado en cuenta.

B.1. Sistema electoral para Presidente de la República: mayoría relativa o mayoría absoluta (tendencia claramente a favor del sistema de balotaje)

Durante el periodo de 1978 a 2009 se registra en la región una tendencia clara a pasar del sistema de mayoría simple al de mayoría a dos vueltas o al de segunda vuelta con umbral reducido en la elección de presidente. El objetivo principal de tales reformas fue fortalecer la legitimidad de origen del candidato ganador o, en algunos casos, reducir las posibilidades de que un tercer partido alcanzara la presidencia. Si bien es difícil emitir un juicio definitivo sobre los efectos de estas modificaciones, la experiencia comparada evidencia que en varios casos la meta de fortalecer el mandato presidencial no se alcanzó. Por el contrario, en algunos países la gobernabilidad se debilitó cuando el candidato ganador de la segunda vuelta no fue el

mismo que triunfó en la primera. Además, el paso hacia el sistema mayoritario a dos vueltas parece haber contribuido, en varios países, a incrementar el nivel de fragmentación del sistema de partidos, reduciendo la cantidad de votos que el candidato ganador obtiene en la primera ronda, así como el número de escaños que su partido alcanza en el Legislativo.

Considerando las reformas realizadas durante el periodo de estudio, es posible describir el siguiente panorama en la región: cinco países eligen hoy a sus presidentes mediante el sistema de mayoría simple o mayoría relativa a una vuelta (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). En otros 13 impera el sistema de elección por mayoría absoluta. De éstos, ocho casos (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) hacen ganar al candidato que obtiene 50% más uno de los votos válidos, mientras que en los cinco restantes (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua), se instaló al mismo tiempo un sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

Sobre el tema de la segunda vuelta electoral se ha generado un amplio debate, que aún no ha sido resuelto. Los defensores del sistema de doble vuelta señalan dos ventajas fundamentales de este procedimiento. En primer lugar indican que éste fortalece la legitimidad del presidente electoral, no sólo porque garantiza la superación del umbral electoral fijo, sino también porque permite que el electorado mismo dirima la contienda electoral. En segundo lugar argumentan que el sistema de balotaje tendería a fortalecer la gobernabilidad democrática, al garantizar al presidente un amplio respaldo popular y promover la formación de coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta, que con posterioridad podrían transformarse fácilmente en coaliciones de gobierno.

Por su parte, los críticos del balotaje sostienen que la doble vuelta difícilmente cumple esas promesas, en primera instancia, porque la supuesta legitimidad derivada del amplio respaldo electoral del presidente puede ser artificial e inestable. En segundo término, se señala que existe la posibilidad de que el sistema de doble vuelta promueva, en forma indirecta,

problemas de gobernabilidad en lugar de resolverlos, en particular cuando las elecciones legislativas y presidenciales son simultáneas. En efecto, si la elección legislativa se define en la primera ronda, es posible que el presidente electo en segunda vuelta carezca del apoyo legislativo mayoritario para gobernar.

Respecto a los efectos de la segunda vuelta cabe apuntar, siguiendo en este punto a Aníbal Pérez Liñán, que en la mayor parte de los casos de balotaje, el presidente podría haber sido electo por mayoría simple sin alterar el resultado final, y la realización de una segunda vuelta (con el costo adicional que ello implica) parece innecesaria para garantizar la legitimidad electoral. Por otro lado existen casos en los que la segunda vuelta parece jugar un papel relevante; son aquellas circunstancias en las que el electorado está dispuesto a utilizar el balotaje para formar una “mayoría negativa” y revertir el resultado inicial. En estos casos, sin embargo, la utilización de la doble vuelta se ha mostrado peligrosa para la gobernabilidad democrática a menos que exista un sistema de partidos históricamente institucionalizado y capaz de encapsular el conflicto político.

No obstante los criterios señalados, es difícil emitir un juicio riguroso sobre el impacto real de los sistemas con segunda vuelta. En la mayoría de los casos, el tiempo transcurrido desde que fueron adoptados no es suficiente para evaluar su impacto potencial en la fragmentación del sistema de partidos a largo plazo. En lo que respecta al efecto inmediato de fortalecer el mandato del presidente electo, parecería que esas expectativas no se han cumplido en la mayoría de los casos.

B.2. Reelección presidencial

(tendencia claramente favorable a la reelección)

Actualmente existe una normativa variada respecto a la reelección. El caso más restrictivo es aquel en que el presidente tiene prohibido reelegirse en cualquier momento una vez que se ha desempeñado en ese cargo. En una posibilidad intermedia se permite la reelección, pero sólo después de que

transcurra al menos el periodo de otro presidente. En otro caso subsiste la posibilidad de permanecer en el poder durante dos periodos consecutivos, en una única reelección. Finalmente está el caso que permite la reelección indefinida.

Durante el periodo en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región. Once países la modificaron; Argentina y Brasil pasaron de permitir la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador pasó de prohibir la reelección a permitirla después de un mandato presidencial en 1996, y en 2008 volvió a aceptar de forma inmediata por una sola vez. Costa Rica, por su parte, levantó la prohibición constitucional de 1969, permitiéndose así la reelección presidencial después de dos periodos de gobierno. Bolivia, por su parte, en 2009 pasó de permitirla de manera irrestricta, a establecerla para un solo periodo de forma inmediata. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron tres modificaciones durante el periodo: primero, en 1994, cuando se prohibió la reelección inmediata, segundo en 2002, en sentido inverso, es decir, volviendo a permitirla, y finalmente en 2010 cuando se volvió a prohibir de manera inmediata y se estableció de manera alterna.

En Venezuela, la reforma de 1999 modificó el sistema electoral al pasar de reelección no inmediata a inmediata por una sola vez. Posteriormente, en el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional, y rechazado vía referendo en diciembre de 2007, el presidente Chávez promovió instaurar la reelección indefinida. Si bien esa iniciativa no prosperó, posteriormente Chávez lanzó otro referéndum constitucional que además de la reelección indefinida del presidente, incluyó la reelección de gobernadores, alcaldes y legisladores, el cuál sí fue apoyado, convirtiéndose Venezuela en el único país de la región (salvo Cuba) que contempla la reelección ilimitada.

Entre tanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del periodo esa posibilidad ya no cuenta. En Paraguay está

totalmente prohibida, mientras que en Nicaragua y Perú sólo cabe la posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial.

Colombia adoptó un enfoque más restrictivo en la reforma de 1991, al pasar de permitir la reelección después de un periodo presidencial a prohibirla totalmente; sin embargo, en 2004 volvió a aceptarse la reelección de manera inmediata, por una sola vez. Más adelante, en 2009, se inició un curso de acción política para volver a reformar la Constitución y abrir la posibilidad de un tercer mandato del presidente Uribe. En efecto, el 19 de mayo de 2009, el Senado colombiano aprobó la ley 1354 que convocaba a un referéndum para decidir sobre esa posibilidad, que también fue aprobada por la Cámara de Diputados. Luego se turnó a examen de constitucionalidad, cuyo resultado se conoció el 26 de febrero de 2010. La Corte Constitucional, en la sentencia C141/10, resolvió declarar “inexequible” la referida ley argumentando, en síntesis, vicios procedimentales en el proceso de su iniciativa ciudadana, así como de su formalización, discusión y aprobación legislativa, lo que no sólo implicó la vulneración de formalidades legales, sino más bien la violación sustancial del principio democrático, “... uno de cuyos componentes esenciales es el respeto de las formas previstas para que las mayorías se pronuncien” (véase www.corteconstitucional.gov.co/comunicados).

Cabe decir que la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia porta mensajes cruciales en torno al valor jurídico de la Constitución, la importancia de las instituciones y el papel del Estado de Derecho como pilares de la democracia.

Hay que acentuar que todas las reformas recientes a favor de la reelección, en especial en su modalidad consecutiva, tuvieron nombre y apellido: Menem en Argentina, Morales en Bolivia, Cardoso en Brasil, Uribe en Colombia, Correa en Ecuador, Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, y Mejía en República Dominicana. En todos estos casos las reformas se llevaron a cabo durante la presidencia de mandatarios que buscaron su reelección inmediata, y que de hecho la obtuvieron en los

siete primeros países. El único que no lo logró fue Mejía en República Dominicana.

En suma, 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 hiperpresidencialismo. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes: en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva, pero por un solo periodo. 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.

Por último, cabe destacar que la experiencia de los últimos años demuestra que América Latina vive una fiebre reeleccionista sin precedentes, ya que de las elecciones presidenciales celebradas entre noviembre de 2005 y diciembre de 2009, en 12 de ellas se presentaron candidatos para la reelección: Brasil, Bolivia (dos veces), Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De los cuales, seis fueron casos de reelección alterna y otros seis de reelección inmediata.

Los procesos electorales de Bolivia (2005), Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Uruguay, fueron casos de reelección alterna. De estos, tres ex presidentes, Quiroga en Bolivia, Frei en Chile y Lacalle en Uruguay, fracasaron en su intento de reelección, mientras que Arias en Costa Rica, Ortega en Nicaragua y García en Perú sí lo lograron. En los casos de reelección inmediata, Brasil (Lula), Bolivia (Morales), Colombia (Uribe), Ecuador (Correa), República Dominicana (Fernández) y Venezuela (Chávez), todos los presidentes lograron la continuidad de su mandato. Nunca desde el retorno de la democracia en 1978 hubo en la región tantos presidentes reelectos. En efecto, mientras en 2004 había un solo presidente reelecto bajo la modalidad alterna (Leonel Fernández en República Dominicana), hoy, tan sólo seis años después hay nueve (50%): seis bajo la modalidad

inmediata: Chávez, Correa,¹ Fernández, Lula, Morales y Uribe, y tres bajo la modalidad alterna: Arias, García y Ortega.

Un análisis desde el punto de vista de su conveniencia o perjuicio lleva a un debate de nunca acabar sobre este tema.

Por un lado, los críticos sostienen que la reelección expone al sistema político al riesgo de una “dictadura democrática” y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo, y apuntan que los mandatos posteriores son por lo general de mala calidad. Al menos siete experiencias, desde 1978 a la fecha, parecieran confirmar los argumentos sobre sus peligros y defectos:

1. Alfredo Stroessner en Paraguay, inconclusa como secuela del golpe de Estado de 1989, si bien cabe recordar que venía ocupando el poder desde 1954 como consecuencia de varias reelecciones sucesivas.
2. Joaquín Balaguer en República Dominicana, cuyo último mandato fue acortado de 4 a 2 años como consecuencia del fraude cometido durante su última reelección en 1994.
3. Alberto Fujimori en Perú, inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción.
4. Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, que debió renunciar a mitad de su segundo periodo.

Los mediocres segundos gobiernos de:

5. Carlos Andrés Pérez, inconcluso por destitución.
6. Rafael Caldera en Venezuela.

¹ Si bien Correa fue reelecto, pues su mandato presidencial empezó en 2006, de acuerdo con el Artículo 10 del Régimen de Transición de la nueva Constitución, las elecciones de 2009 cuentan como su primer periodo de gobierno, por tanto en 2013 él podría presentarse nuevamente para su reelección.

7. A ellos debemos sumar el segundo mandato de Carlos Menem en Argentina, que si bien concluyó su periodo lo hizo acosado por problemas económicos, elevado desempleo e innumerables denuncias de corrupción.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que ésta permite aplicar un enfoque más “democrático”, en tanto posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad al presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiándolo o castigándolo según el caso. Si bien en América Latina, durante el último cuarto de siglo, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y Sanguinetti en Uruguay (alterna) constituyen experiencias moderadamente positivas de las dos modalidades de reelección, en ambos casos sus primeros mandatos fueron más exitosos que los segundos. Queda por evaluar las reelecciones de Leonel Fernández en República Dominicana, Oscar Arias en Costa Rica, Daniel Ortega en Nicaragua, Alan García en Perú, Álvaro Uribe en Colombia, Lula en Brasil, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y Hugo Chávez en Venezuela, una vez que concluyan sus gobiernos.

B.3. Duración del mandato presidencial (tendencia mínima a la reducción)

En lo que respecta a la duración del mandato presidencial, éste varía entre 4 y 6 años. Así, en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras), los periodos presidenciales son de cuatro años; en otros siete son quinquenales (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay); y en dos, el periodo es de seis años (México y Venezuela).

Siete países cambiaron la duración del mandato presidencial durante el periodo del estudio: cinco lo redujeron y otros dos lo ampliaron. Algunas de las reducciones, sin embargo, quedan abiertas a interpretación. Brasil y Argentina acortaron el periodo presidencial de 5 y 6 años respectivamente,

a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente le permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos.

Por su parte, los chilenos acortaron dicho mandato al pasar de uno solo y prolongado de 8 años a uno más reducido de 6 años en 1993 y en el 2005 volvieron a reducir el mandato presidencial de 6 a 4 años. Asimismo, en Guatemala y Nicaragua dicho periodo pasó de 5 a 4 años y de 6 a 5 años respectivamente. En contraste, en Bolivia el periodo aumentó de 4 a 5 años, y con posibilidad de reelección inmediata.

En Venezuela con las reformas de 1999, el periodo aumentó de 5 a 6 años, con posibilidad de reelección ilimitada del presidente, que fue aprobada en 2009.

Como resultado de estos cambios, la duración promedio del mandato presidencial en la región disminuyó de 4.9 años a 4.6 años.

B.4. Elecciones concurrentes o de medio periodo (sin tendencia)

La fecha de la realización de las elecciones presidenciales y legislativas también influye en la convergencia de fuerzas partidarias en torno a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En lo relativo a este tema, en 12 de los 18 países que incluye este estudio, las elecciones presidenciales y legislativas se celebran al mismo tiempo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). De éstos, Brasil presenta una ligera desviación del sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre 1 y 2 tercios de los representantes senatoriales son elegidos alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día. Destaca el caso de Ecuador, en donde el nuevo Código de la Democracia establece que las elecciones legislativas se celebran simultáneamente con la segunda vuelta presidencial (si la hubiese). Si no hay segunda vuelta, las elecciones legislativas se deben celebrar 45

días después de la primera vuelta electoral,² pero en todo caso, el periodo del mandato es simultáneo.

En Argentina y México los comicios son parcialmente simultáneos: en el primero, la mitad de los representantes ante la Cámara Baja y un tercio de los de la Cámara Alta son elegidos la misma fecha que el Presidente, mientras la otra mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara Alta son elegidos a mitad del mandato presidencial. En el segundo, el periodo de los diputados ante la Cámara Baja es de tres años, de forma que las elecciones para toda la institución coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrida la mitad del mandato presidencial de seis años.

En los cuatro países restantes (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca o nunca se llevan a cabo el mismo día. De estos países, el caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el mismo año en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. República Dominicana y Venezuela pasaron de un sistema con elecciones parcialmente simultáneas a un sistema con ciclos no simultáneos. En Chile hubo dos modificaciones: la primera con la reforma de 1993 pasando de un sistema totalmente simultáneo a uno no simultáneo. La segunda, con la reforma constitucional de 2005 que redujo el mandato de gobierno a cuatro años, estipula que las elecciones legislativas y ejecutivas se realizan de manera conjunta. Brasil es la única nación que hizo un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a reali-

² Debido al régimen de transición de la Constitución de 2008, las elecciones generales de 2009 fueron simultáneas en primera vuelta. El cambio se aplicará en las próximas elecciones.

zarladas en forma concurrente. Ecuador transformó en 1998 su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo al eliminar los comicios legislativos de medio periodo para los representantes provinciales, y de manera posterior, en 2008, hizo un ajuste en la fecha de la elección en función del resultado de la primera ronda electoral (las elecciones legislativas pueden ser simultáneas con las presidenciales solamente para la segunda ronda electoral).

Por su parte, Argentina hizo un ligero cambio hacia una mayor simultaneidad: al acortar el mandato presidencial de 6 a 4 años y el mandato senatorial de 9 a 6 años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero a la vez redujeron de 2 a 1 el número de elecciones de medio periodo.

En suma, dos países separaron los ciclos electorales, en tanto otros cuatro los unieron o redujeron la frecuencia de las elecciones legislativas a mitad del periodo presidencial. Sin embargo, el hecho de que dos de las naciones que adoptaron reformas para convocar simultáneamente a elecciones para ambos poderes estuvieran entre las que registraban mayor fragmentación del sistema de partidos (Ecuador y Brasil), corrobora las desventajas de realizar elecciones en diferentes momentos.

En efecto, cuando el periodo de mandato del Presidente y los legisladores coinciden y las elecciones para ambos poderes son simultáneas, es previsible que un menor número de partidos obtenga una representación significativa en el Congreso, y el partido —o coalición— del presidente tenga más probabilidades de obtener y mantener una mayoría. Por el contrario, el Poder Ejecutivo puede debilitarse respecto del Congreso cuando las elecciones parlamentarias se realizan a mitad del periodo presidencial o en forma no concurrente con las presidenciales.

Ciertamente, las elecciones en la mitad del periodo presidencial —en el marco de esquemas simultáneos o no simultáneos— decididamente contribuyen a dificultar la gestión gubernamental. En todos los casos la experiencia ha demostrado que esta práctica puede debilitar la efectividad en

la formulación de políticas por parte del Poder Ejecutivo, al alterar el equilibrio de poder entre los partidos a mitad del mandato y desviar la atención del Congreso de la agenda política al diseño de estrategias y campañas electorales.

B.5. Sistema electoral para los representantes del Congreso

Comencemos por señalar que los países latinoamericanos están divididos en esta materia en países bicamerales y países unicamerales. Los países cuya legislatura tiene una sola cámara son nueve: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los países con congresos bicamerales son aquellos con estructura federal: Argentina, Brasil y México, y además: Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, para un total de nueve países con legislatura bicameral. Estos nueve eligen, por lo tanto, Cámara de Diputados y Cámara del Senado, en la mayoría de los casos con sistemas electorales diferentes.

Voy a concentrarme en el sistema de elección parlamentaria para la Cámara Única o para la Cámara de Diputados, según el caso, advirtiendo, sin embargo, que sería conveniente considerar también el Senado, y el efecto conjunto de ambos sistemas electorales, porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y en segundo lugar, porque con frecuencia los dos sistemas electorales tienen variaciones importantes que tomadas en conjunto podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis exclusivo de la Cámara Baja.

B.5.1. Sistema electoral para la Cámara Baja

En la mayoría de los países de la región se realizaron reformas para modificar sus sistemas de elección legislativa o al menos alguno de sus componentes. No obstante, en muchos casos estos cambios fueron menores y por ende no representaron una modificación sustantiva de los sistemas legislativos de cada país. En concreto, 16 países modificaron el sistema

de elección legislativa: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los dos países que no lo modificaron fueron Brasil y Costa Rica.

El sistema que predomina en la región para elegir a los representantes legislativos es el de representación proporcional, que se aplica en 14 de los 16 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. 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, como hemos mencionado, se aplica un sistema binominal y en México un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con el de mayoría simple.

En cuanto al uso de la fórmula electoral, cabe destacar que en nueve países de la región se utiliza la fórmula D'Hondt —la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes—, éstos son: Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por su parte, en Brasil, El Salvador y Honduras utilizan 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 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.

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.

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,³ 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 aplica el voto personalizado con el sistema binominal.

Es probable que el predominio de los sistemas de representación proporcional en la Cámara Baja haya contribuido al incremento en el número de partidos representados en el Poder Legislativo de los países de América Latina (mayor fragmentación). Los sistemas bipartidistas vigentes en varios países al inicio del periodo del estudio, en su mayor parte han dado lugar a sistemas con dos partidos y medio o tres partidos. En otros países, los sistemas de partidos que ya se encontraban levemente fragmentados se dividieron aún más, por lo que los gobiernos de mayoría unipartidista se han tornado la excepción en la región.

En otras palabras, la tendencia de las reformas muestra un fortalecimiento del principio de representación proporcional, que por su naturaleza genera también una reducción en los niveles de efectividad del sistema. Esto por cuanto la participación de una cantidad cada vez mayor de partidos en la escena política promueve escenarios donde resulta más difícil crear gobiernos de mayorías que faciliten la toma de decisiones y el consenso. En algunos casos, como ya se mencionó, la efectividad también ha disminuido por la separación de las elecciones legislativas y las presidenciales.

Finalmente, cabe indicar que si bien se han realizado muchas reformas a los sistemas electorales legislativos de la región durante este periodo, generalmente han sido muy conservadoras en su diseño y efectos. Las

³ En Colombia, la regulación permite a los partidos elegir la utilización de lista cerrada y bloqueada o el voto preferente.

reformas, en apariencia, no han aliviado de manera sustancial los problemas de gobernabilidad, ni han reforzado la credibilidad de las instituciones representativas de la región. Más bien, como hemos dicho, al favorecerse la representación, la efectividad ha quedado rezagada en la Cámara Baja, y se establecen pocas garantías al presidente para lograr mayoría en el Congreso, lo que dificulta la conducción gubernamental.

B.5.2. Reelección legislativa

La tendencia prevalenciente en la región es permitir la reelección legislativa de forma continua. Sólo cuatro países establecen restricciones en relación con la reelección legislativa: Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México.

En los casos de Costa Rica y México, no se permite la reelección de forma inmediata, aunque en el caso mexicano se aclara que los diputados o senadores suplentes sí podrán optar por la reelección continua, cuando es para optar por ser propietarios. Por su parte, Bolivia y Ecuador la permiten por una única vez. En el caso boliviano de manera continua, y en el ecuatoriano puede ser de forma consecutiva o no.

Reformas a los partidos políticos

A continuación presentaré brevemente las principales reformas dadas en materia de partidos políticos en América Latina. Me concentraré en cuatro aspectos: su constitucionalización y regulación, democracia interna, financiamiento y candidaturas independientes.

A. La constitucionalización y regulación jurídica de los partidos políticos: 10 tendencias principales

1. Actualmente en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos, prácticamente en relación con los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Así, hoy día los partidos políticos tienen rango constitucional

en todos los países de la región y, a nivel de legislación secundaria, todos cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.

2. El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la tercera ola democrática en 1978.
3. Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la tercera ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, por el contrario su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.
4. No obstante los avances registrados hasta la fecha, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Es fácil observar que mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente: financiamiento, órganos de control, otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, afiliación a organizaciones internacionales, transfuguismo, entre

otros asuntos. De igual forma, cabe señalar que en algunos países la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.

5. En todos los casos el legislador ha previsto la existencia de un órgano especializado encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Éste es el órgano electoral, cuyo ámbito de acción incluye todos los aspectos del funcionamiento de los partidos. El examen comparado de la legislación latinoamericana en materia de órganos electorales muestra que las constituciones y las leyes les asignan, si bien con diferencias importantes entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos.
6. La experiencia comparada muestra que la regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.
7. La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.
8. Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).
9. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada

país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.

10. Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.

B. Democracia interna

El tema de la democracia interna de los partidos ha ido cobrando importancia creciente en los últimos años. Un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros a través de mecanismos participativos, en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios), y se dé el respeto a una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Por ello, y como bien advierte Flavia Freidenberg (2006, 98), teniendo en cuenta que son múltiples los factores que determinan la democracia interna en un partido, si se parte de la idea de que no hay sólo un grado de democratización, sino que puede haber organizaciones que más o menos lo sean, puede pensarse que un partido alcanzará altos niveles de democracia interna cuando se presenten los siguientes elementos:

- Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) que sean incluyentes respecto del número de actores.

- Participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización.
- Influencia activa en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido y en las decisiones comunes que éste tome.
- Respeto a los derechos mínimos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión.
- Respeto al principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayor parte de las voluntades individuales.
- Articulación adecuada de las responsabilidades entre las asambleas y comités de representantes locales y regionales.
- Control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

Una mirada al periodo 1978-2009 en la región permite identificar una tendencia, en un número considerable de países, a favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de selección de candidatos a cargos de elección popular como de las autoridades partidarias, si bien estas últimas en menor medida.

Un balance comparado de los 18 países de la región pone de manifiesto las siguientes características:

- Siete países de la región utilizan el sistema de elección cerrada, sea en internas o en convenciones: Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- Tres países utilizan el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.

- En Perú la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada. Algo similar se da en el caso de Colombia, en donde el artículo 107 Constitucional y el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que las consultas internas son una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre opción de los partidos el utilizarla o no. En el caso de Bolivia, el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.
- En cinco países no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos; éstos son Brasil, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua.

El análisis 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 y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto señala Freidenberg (Nohlen 2007, 659) que, si bien es cierto que siguen existiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva para enfrentar directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos.

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 (2002, 119) 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.

Sin embargo, pese a las dificultades y a la inevitable tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, probablemente el pragmatismo se ha impuesto sobre cualquier intento de controlar las estructuras partidistas, y las cúpulas saben que la legitimidad y pervivencia de los partidos en los sistemas democráticos implica, en gran medida, la capacidad de éstos de conferirse una razonable dosis de democracia interna.

Resumiendo. Si bien las elecciones internas (abiertas o cerradas) han venido ganando progresivamente terreno, aún es muy importante el papel que juegan los órganos colegiados. En cambio, la elección llevada a cabo por una sola persona o una reducida cúpula partidaria prácticamente ha desaparecido. Cabe, empero, tener en cuenta que hay partidos que utilizan más de un mecanismo de elección, escogiendo el que le es más funcional dependiendo de cada circunstancia, lo cual evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones, a la vez que advierte de los desafíos que siguen pendiente *vis a vis* una mayor democratización interna.

Por ello, y pese al progreso registrado hasta la fecha (en particular en relación con las elecciones internas), la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido no permiten sacar conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento y democratización interna de los partidos, así como en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

C. Financiamiento de los partidos políticos

La relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, pero constituye al mismo tiempo una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia, al menos por las siguientes cuatro razones:

- Para garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral.
- Para garantizar condiciones de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político.
- Para asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar la actividad política.
- Para evitar, lo más que se pueda, el tráfico de influencias y las causas de corrupción política, así como para prevenir, hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcodinero.

Los países de América Latina tienen una larga tradición de regulación del financiamiento político. En particular, han sido pioneros en la adopción de subsidios directos para partidos y candidatos, como lo atestiguan los casos de Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1961). El retorno de la democracia a la región ha generado, predeciblemente, un creciente interés en esta materia, que se ha vertido en numerosos esfuerzos regulatorios. La región ha avanzado en la adopción de normas y, ayudado en parte por una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político está definitivamente instalado en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable.

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias en América Latina, ello se debe a que en las últimas tres décadas de vida democrática los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, la gama de riesgos que

implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia. Al igual que en otras latitudes —desde Israel hasta Japón, pasando por Estados Unidos y Alemania— los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos en la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Ahora bien, que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria en América Latina, no la hace inevitable. Se ha visto que la historia reciente de la región está llena de ejemplos de reformas condenadas al fracaso por problemas en su diseño y ejecución. En muchos casos tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros, sin embargo, los resultados decepcionantes no son más que el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión del tema.

En consecuencia, los sistemas de financiamiento vigentes en América Latina se caracterizan por privilegiar la regulación abundante; sin embargo, subsisten bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política pesan en la determinación de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiación.

Actualmente en todos los ordenamientos regionales se regula la financiación de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas, otros países, en cambio, disponen de regulaciones generales y escasas.

Un breve análisis comparado de las características formales y tendencias en América Latina evidencia lo siguiente:

- En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (89% de los países), el financiamiento mixto, en el

que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. Las excepciones son Venezuela, que no tiene financiamiento público del todo, y Bolivia, que recientemente eliminó el financiamiento público directo, dejando únicamente la opción de financiamiento indirecto.

- La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (89%), en dinero o bonos; o indirectas (94%), en servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, entre otras.
- Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (44%); proporcional a la fuerza electoral (38%); y un tercer método en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (19%).
- En la mayoría de países (69%) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- En cuanto al desembolso del financiamiento público, si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (61%), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (11%), y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones (6%).
- La mayor parte de países se ha movido hacia una mayor restricción en cuanto al origen de las contribuciones privadas. En este sentido, predominan las prohibiciones de donaciones que provienen de

fuentes extranjeras (78%), seguidas de contratistas del Estado (61%) y de fuentes anónimas (61%). Algunos países establecen, asimismo, límites al monto de las contribuciones privadas (56%).

- En la mayoría de los países (83%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos.
- En todos los países de la región existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (89%), seguidas por las sanciones de tipo administrativo (56%) que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley, y en menor medida las sanciones de tipo penal (33%), y de otra índole (28%).

Sin perjuicio de reconocer los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica. Sin lugar a dudas, durante las últimas décadas ha habido progresos, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. Sin embargo, los avances en materia normativa han ido acompañados —en un buen número de países— de bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. Estas tendencias evidencian la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero talón de Aquiles de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de América Latina.

Por último, cabe señalar que con el objetivo de no hacer inoperantes las reformas legales, en este campo debe avanzarse con prudencia y evitar la regulación excesiva, legislando sólo en aquello que pueda hacerse cumplir y que pueda controlarse. En ese sentido, la experiencia latinoamericana muestra que aún es largo el camino por recorrer.

Candidaturas independientes

La severa crisis de credibilidad en los partidos políticos y, en consecuencia, la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos independientes. La aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los Estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política. Entre ellas, se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

¿Qué entendemos por candidatura independiente? Raúl Ferreyra (2002, 7) sostiene que la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político.

En América Latina, desde una perspectiva histórica, la tendencia a incorporar agrupaciones y candidatos independientes al desarrollo político regional se inició en el ámbito municipal, y ha ido avanzando hasta ser reconocidos como sujetos de representación popular en los niveles legislativo y presidencial. Así, actualmente en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron su legislación para permitir las candidaturas independientes en el régimen político-electoral. Por el contrario, 10 países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da sólo en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las constituciones. Al respecto, Ferreyra (2002, 20) manifiesta:

[...] una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y recepticio sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de este esquema la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada.

Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad. En ese sentido, Valenzuela (1998) expresa lo siguiente:

El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de las candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar, apelando a discursos populistas

o plebiscitarios que han contribuido a las crisis institucionales de países como Haití, Perú, Guatemala y Ecuador.

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra, como hemos visto, que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas. De igual manera, la experiencia evidencia que estas nuevas formas de representación política en ciertos países cuentan con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que necesariamente, para regular los términos de la competencia política, se han promulgado normas para incorporarlos a la vida jurídica del Estado. Sin embargo, su reciente introducción en la vida política de la región no nos permite determinar con certeza elementos definitivos de juicio para afirmar si estos mecanismos han contribuido o no a mejorar la representatividad y la canalización de los intereses de la ciudadanía.

Mecanismos de democracia directa y semidirecta

La transición y consolidación de la democracia en América Latina a lo largo de estas tres décadas se ha desarrollado en dos etapas principales. La primera, durante los 80, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La segunda, a lo largo de los 90, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política; ambas situaciones trataron de ser superadas en numerosos países mediante una doble vía: reformas constitucionales por un lado, e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro.

A partir de la regulación y uso de mecanismos de democracia directa, se ha instalado, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones. Para un sector, existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de su posible uso demagógico.

Para otro, dentro del cual me incluyo, las instituciones de democracia directa deben verse, más que una alternativa *per se*, como complemento de la democracia representativa.

Antes de adentrarnos a las características de la región en esta materia quisiera señalar que por “instituciones de democracia directa” entendemos las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo.

A. Incremento de su regulación

Cabe advertir que casi la totalidad de las constituciones reformadas en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero dos condiciones tuvieron una importancia significativa en la mayoría de los casos: la primera fue la creciente influencia de intereses de personas ajenas al mundo de la política, entre ellos presidentes neopopulistas o partidos anteriormente excluidos, que llegaron a dominar las asambleas constituyentes y, la segunda, situaciones en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron presiones para democratizar las instituciones políticas. En este sentido, Uruguay constituye una excepción, ya que tales mecanismos datan de la década de 1930. Los países que más recientemente han incorporado estos mecanismos en sus ordenamientos jurídicos son: Costa Rica, en mayo de 2002; Honduras, en enero de 2004, y Bolivia en febrero del mismo año.

Actualmente, 17 de los 18 países de la región tienen regulado alguno de los tres mecanismos principales de democracia directa: consulta popular (referéndum o plebiscito), iniciativa legislativa y revocatoria de mandato. Sólo México no lo ha regulado aún a nivel nacional. En República Dominicana fue recientemente, con la aprobación de la reforma constitucional de 2010, que se reguló su uso.

B. Utilización creciente

Una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha, evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa: **a 2010 se han realizado un total de 49 consultas.**

En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares (18%), durante la de 1990 el número saltó a 20 (41%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 19 consultas (39%): 4 en Bolivia; 4 en Uruguay; 4 en Venezuela; 3 en Ecuador; 1 en Brasil; 1 en Colombia; 1 en Costa Rica; y 1 en Panamá.⁴

No obstante estos datos, en mi opinión el análisis de la experiencia latinoamericana comparada evidencia que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países.

Ciertamente, si bien estas instituciones han sido utilizadas en 12 de los 16 países que las regulan (todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en 1980 y Panamá en 1983), se observa que de manera frecuente sólo se han utilizado en dos de ellos: Uruguay y Ecuador.⁵ En Venezuela por su parte, se han utilizado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del presidente Chávez; situación similar ocurre con Bolivia desde la llegada de Evo Morales. Por su parte en Panamá, con la celebración del referendo de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. De este modo, 36 de los 49 procesos (o sea 73%), han tenido lugar sólo en cinco países: 14 en Uruguay, 8 en Ecuador, 6 en Venezuela, 4 en Bolivia y otros 4 en Panamá. Para decirlo en términos cuantitativos, 27% de los 18 países de la región concentra 73% de las consultas o procesos de demo-

⁴ La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

⁵ Aquí se toman en cuenta las siete consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas las consultas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80% (Pachano 2008, 8).

cracia directa que han tenido lugar entre 1978 y marzo de 2010, y un solo país, Uruguay, concentra 29% del total de estas consultas.

Importa apuntar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir de 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la región andina. De los 19 procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 2000 y marzo de 2010, 12 de ellos (es decir, 63%), tuvieron lugar en países andinos: 4 en Bolivia; 4 en Venezuela; 3 en Ecuador; y uno en Colombia. Por su parte, en los tres países más grandes de la región —Brasil, Argentina y México—, estos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo.

A escala nacional, no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos instrumentos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del recurso de derogación de leyes por medio de un referendo. Sin embargo, Uruguay sigue siendo uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa, y que, como lo ha indicado González Rissoto (2008), desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa.

Me permito hacer una reflexión final sobre estos mecanismos: es de la mayor importancia que sean considerados como instrumentos dirigidos a fortalecer el sistema democrático; es decir, a complementar y no a sustituir a las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y fortalecerse para mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática. Por todo ello, el empleo de estos mecanis-

mos exige, como premisa lógica, la existencia de un estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad.

Reflexiones finales

A manera de cierre, voy a presentar algunas reflexiones en torno a las condiciones necesarias para avanzar con éxito en un proceso de reforma.

A. Ver la reforma político-electoral como política de Estado

Como hemos analizado, en las últimas décadas, en la gran mayoría de los países de América Latina se ha dado una intensa agenda de reformas político-electorales, tanto de rango constitucional como legal.

Durante el mismo periodo se ha producido también un crecimiento importante de estudios comparados sobre esas reformas. En otras palabras, el aumento del número de reformas ha venido acompañado de un incremento en el número de estudios comparados (tanto desde el Derecho como desde la Ciencia Política) sobre las reformas al régimen político, al sistema electoral y al sistema de partidos, así como a la regulación jurídica y constitucionalización de los partidos, de los organismos electorales, de la incorporación de mecanismos de democracia directa y semidirecta, y sobre la utilización de instituciones de la *accountability* horizontal.

El análisis que surge de estos estudios comparados demuestra que la mayoría de los procesos de reforma político-electoral ha sido de carácter esencialmente elitista, es decir, procesos en los cuales las decisiones relevantes se tomaron por las cúpulas de los partidos y por los legisladores. Al resto de la sociedad, en general, se le ha consultado poco y, a lo largo del proceso, su participación ha sido más bien testimonial. Esta característica de las reformas presenta particular gravedad en aquellas sociedades en las que —a juicio de la ciudadanía— existe una profunda crisis de representación.

De ahí la importancia de que el proceso de reforma que se lleve a cabo cuente no sólo con un alto grado de legitimidad política, sino también de apoyo ciudadano. En efecto, la experiencia comparada aconseja concebir el proceso de reforma político-electoral como una política de Estado, es decir, basado en el diálogo y el consenso en el cual participe un amplio espectro del arco político partidario y que vaya acompañado de un proceso altamente participativo e inclusivo de los diferentes sectores sociales, de modo tal que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

Toda reforma política modifica una estructura de poder dada y genera una nueva relación de poder. Por ello no sólo se establecen nuevas reglas de juego, sino que además se instaura un modo de repartir el poder de manera diferente al que hoy se distribuye y que favorece más a unos que a otros. Es decir, que alguien pierde más y alguien gana más. De ahí que el consenso debe ser anterior al puro instrumento legal final —como resultado de la reforma— al que se pueda llegar.

En materia de reforma político-electoral persiste la creencia de que existe amplio margen para el diseño político, algo sólo cierto a medias debido a los significativos límites que encuadran a la ingeniería institucional. De ahí la necesidad de evitar la tentación de llevar a cabo reformas demasiado ambiciosas que luego resultan difíciles de materializar en la práctica. En estos casos, la experiencia indica la conveniencia de avanzar mediante reformas graduales, que se van materializando por aproximaciones sucesivas.

En efecto, los procesos de reforma son asuntos muy serios y complejos, que constituyen mecanismos de adaptación útiles para ir ajustando o adecuando partes de un sistema que, o bien ya no funciona, o bien podría funcionar mejor. Además, las reformas no están exentas de riesgos. Si no se hacen explícitos los objetivos, si no se analizan adecuadamente las alternativas y consecuencias de cada una, si se equivocan los instrumentos, el resultado puede resultar contraproducente, es decir, podría agudizar la polarización y división de la sociedad, generar mayor inestabilidad, frac-

sar en los objetivos buscados o, simplemente que las cosas acaben peor que como están, porque no todas las reformas arrojan los resultados previstos y muchas veces producen graves efectos secundarios no deseados. Por ello, en contextos críticos o alterados por hechos no rutinarios, se requieren actos prospectivos prudentes y, por ende, políticas secuenciales con características similares.

Nótese que el planteo es elemental y útil en situaciones donde existen vetos de tipo estructural, frenos o fuertes obstáculos políticos. Ante la posibilidad de un fracaso, el planteo gradual produce un descenso menor en la lógica de las frustraciones sociales, aunque ello implique pensar que el éxito social (en términos de impacto público) requiere también una serie sucesiva de aciertos menores para lograr un consenso fuerte. Un avance gradual en una reforma política da por supuesto la tendencia que va de menor a mayor en el abordaje de los problemas y que, sin eliminar la posibilidad de fracasos y de vueltas hacia atrás, evita generar “usinas de frustraciones”.

B. Necesidad de adoptar un enfoque estratégico

Como se ha analizado en el punto anterior, la justificación de una reforma político-electoral descansa en dos supuestos principales:

1. En la convicción de que las reglas e instituciones son importantes (si bien no determinantes) para el funcionamiento del sistema político.
2. En la percepción de que la arquitectura institucional vigente no responde de manera adecuada a las necesidades de la gobernabilidad y que ha llegado el momento de ajustarla o incluso reemplazarla. Los procesos de reforma suelen constar de tres grandes etapas: el diagnóstico, la propuesta, y la negociación y eventual adopción de la reforma.

El **diagnóstico** busca indagar cómo funciona el sistema político-electoral vigente, cuáles son sus principales características, qué efectos produce (positivos y perversos), qué relación mantiene con el contexto histórico, cultural y político-institucional dentro del cual opera, cuáles constituyen sus ventajas y desventajas, así como sus principales fortalezas y, sobre todo, sus mayores debilidades.

La **propuesta** de reforma contiene las principales recomendaciones dirigidas a dar respuesta, concreta y directa, a las debilidades fundamentales del sistema político-electoral que se desea modificar, identificadas en el diagnóstico.

Por su parte, la etapa de **negociación** y eventual adopción de la reforma suele convertirse en la más compleja de las tres. Precisamente por ello conviene tener presente que los procesos de reforma electoral (sobre todo si se desea que ésta se apruebe políticamente) no son ni deben transformarse en un ejercicio técnico, académico o en monopolio de un grupo de expertos; ello no significa menospreciar el valor agregado que éstos pueden aportar a lo largo de las tres etapas, en términos de valiosos insumos y argumentos en pro de mejorar la calidad del debate entre los diversos grupos políticos en el seno del parlamento. Una reforma político-electoral constituye esencialmente un proceso de alta sensibilidad e importancia política, caracterizado por duras y complejas negociaciones.

La experiencia comparada aconseja, asimismo, que todo proceso de reforma político-electoral tenga brújula para no perder su norte y dé respuesta, directa y coherente, a los problemas y debilidades que se desean subsanar. Para ello es necesario que dicho proceso se enfoque desde un punto de vista estratégico, separándolo en, al menos, las siguientes preguntas:

1. El porqué de la reforma, es decir, por qué se necesita, cuáles son sus causas y las razones principales que la justifican.

2. La segunda pregunta guarda relación con el para qué de la reforma, es decir precisar de manera clara sus objetivos.
3. El tercer paso se relaciona con la coherencia de la reforma, es decir con la necesidad de que exista correspondencia entre los objetivos que persigue y los métodos y medidas que se proponen para alcanzarlos.
4. El cuarto demanda la necesidad de identificar y evaluar los efectos positivos, pero también los no deseados, de las reformas que se proponen. Es decir, la importancia de realizar una evaluación integral de la reforma propuesta, y no sólo focalizada en los aspectos positivos de las medidas recomendadas.
5. El quinto paso consiste en analizar el contexto dentro del cual se llevarán a cabo las reformas. Este paso es esencial ya que, como ha quedado claramente demostrado desde el punto de vista del institucionalismo contextualizado, el contexto importa, y mucho, para asegurar la pertinencia, viabilidad y eficacia de las reformas propuestas.

Resumiendo: por qué se debe reformar, para qué se quiere reformar y qué se debe reformar, asegurando siempre que las medidas propuestas sean coherentes con el problema que se desea solucionar, y que al mismo tiempo guarden relación con el contexto dentro del cual habrán de operar, constituyen las cuestiones clave que deben guiar todo proceso de reforma político-electoral.

C. Criterios orientadores del proceso reformador

Las posibilidades de éxito de todo proceso de reforma político-electoral aumentan cuando las guía una serie de criterios entre los que destacan, por su trascendencia, los siguientes cinco:

1. La necesidad de ver la reforma de manera sistémica e integral

La reforma necesita dotar al sistema político-electoral de una mayor calidad institucional. Hace falta contar con más “eficacia” y mejores “controles” en el manejo de la cosa pública. Asimismo, es fundamental promover solidez en los lazos de confianza que vinculan a representantes y representados. Naturalmente, no puede haber reforma política que arrive a buen puerto si no se la piensa “en sistema”. Si esta premisa es correcta, conviene asumir que una mínima modificación al orden vigente en cualquiera de sus campos terminará inexorablemente afectando a la Constitución, a la Ley Electoral y a la Ley de Partidos Políticos. Más allá de la intención política de introducir cambios profundos o menores, cualquier modificación en la organización de los poderes del Estado, en el sistema electoral o en el modelo de partidos seguramente estimulará alteraciones más o menos sutiles tanto en las prácticas como en las motivaciones que animan a los actores involucrados. También es probable que para alcanzar algunos objetivos se vuelva necesario subordinar o resignar otros. A menudo, la promoción de los beneficios de alguna de las propuestas puede terminar promoviendo daños colaterales y efectos no deseados ni previstos.

2. La dirección del proceso de reformas

El curso básico del proceso de reformas, en cuanto al destino (lo que se desea como resultado) y al camino (entre los cursos alternativos, la selección del que se considera óptimo) debe establecerse claramente y con un consenso amplio. Es difícil lograr un proceso de reformas eficientes sin una visión u orientación general coherente, y por ello el proceso reformador necesita una hoja de ruta precisa, y que las medidas propuestas tomen en cuenta el contexto político y cultural dentro del cual van a operar. En efecto, reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin un conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, social y económica dentro de la cual se llevará a cabo la reforma, constituye un error mayúsculo porque no existen “recetas” universales para los cambios político-jurídicos.

3. La durabilidad y estabilidad de ciertas líneas principales de acción en lo que se refiere a las reformas políticas e institucionales

Al no responder al requisito general de durabilidad y estabilidad, las reformas que correspondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales y no se asienten en un amplio consenso político y social están condenadas al fracaso. En términos de desarrollo, los actores requieren de un horizonte de estabilidad y previsibilidad sólidas en cuanto a las reglas del juego. De ahí la importancia de que el proceso de reforma sea producto del diálogo, la negociación y el acuerdo entre los diferentes actores políticos interesados en transformar el *statu quo*, de modo que el desenlace garantice que todos los participantes del proceso vean reflejadas, en mayor o menor medida, sus posiciones e intereses.

4. La progresión de las reformas

Una vez propuesta la dirección que se ha de seguir, hay que avanzar con pasos no demasiado ambiciosos pero consistentes de forma tal que, aunque su alcance sea limitado, resulten lo suficientemente firmes para asegurar la ausencia de recaídas. Deben identificarse los puntos críticos en donde inicia el proceso de reformas.⁶ Más que cambios radicales, se aconsejan reformas progresivas, graduales, que vayan mejorando la capacidad de funcionamiento de estas instituciones. Sin embargo, no debe permitirse que la cautela y el conservadurismo limiten la capacidad de reformas creativas y novedosas simplemente por el temor al cambio. El apego a la tradición y al inmovilismo del *statu quo* puede resultar tan dañino como el cambio excesivo.

⁶ Se entiende por puntos críticos aquellos en los cuales, una vez consolidadas las reformas, pueden generarse procesos autosostenidos de cambio y desarrollo institucional.

5. La simultaneidad de medidas complementarias

Las reformas deben inscribirse dentro de un contexto institucional más amplio, en el que se conciban acciones paralelas y complementarias que ayuden en su conjunto a los fines generales definidos en el punto primero. En este sentido, es interesante concebir las reformas institucionales en términos de los incentivos concretos que éstas ofrecen a los actores políticos para que decidan modificar su comportamiento y ajustarse a las nuevas finalidades que la reforma trae consigo.

D. Evitar reformar mirando únicamente la coyuntura

La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, exclusivamente a problemas del momento; si bien debe reconocerse que esos problemas existen, también deben aquilatarse en su verdadera dimensión. En ocasiones, sin embargo, no existe otro remedio que ajustarse a los acontecimientos de la coyuntura. En estos casos, las reglas y procedimientos deben adaptarse a realidades circunstanciales, aunque ello, en general, ocurre sólo en condiciones extremas.

Cuando se legisla para la coyuntura se corre el riesgo de incurrir en una hiperinflación de diagnósticos (Perelli 2006, 203-11), debido a que las recetas y propuestas que emanan de estos diagnósticos sucesivos nunca llegan a fructificar; para que surtan efecto se requiere tiempo, y el cuadro temporal de mediano y largo plazo necesario para que ello ocurra está ausente de las deliberaciones. De este modo, las reformas van intentando dar respuesta de coyuntura en coyuntura, cambiando permanentemente las reglas de juego con el objetivo de que se adecuen al momento y resuelvan los escollos del hoy. En caso de no lograrlo, se inicia un nuevo ciclo de reformas. Así, los diversos procesos se van acumulando con el tiempo como capas geológicas de intentos fallidos y pasan a constituir un parámetro más de los problemas que se intentaba resolver. De igual modo,

el sistema se vuelve altamente volátil e inestable y se produce una institucionalidad de tipo “ensayo y error” en donde un proceso se ensaya, fracasa y vuelve a cero.

Por todo ello, en lugar de una lectura miope, la reforma debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política —como los mercados— demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables.

E. Principales obstáculos o limitaciones que suelen afectar a los procesos de reforma

La experiencia comparada en materia de reformas político-electorales puede contribuir a evitar que se cometan graves errores. Un alto número de estos procesos de reformas no han cristalizado o no han alcanzado los objetivos buscados, ya que adolecieron de serios defectos o limitaciones entre los que, por su trascendencia, destacan: el carácter coyuntural de las reformas, un marcado desconocimiento acerca de las cuestiones técnicas y, quizás la más grave de todas, la falta de compromiso de los partidos políticos con esas reformas.

En efecto, un primer grupo de reformas se ha hecho 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. Como bien señalan Colomer y Negretto (2003), en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden según su propio interés. En otras palabras, los actores políticos eligen por lo general instituciones no para aumentar la eficiencia social, sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y ejercer influencia en las políticas públicas una vez elegidos. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar el Ejecutivo suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en este ámbito, mientras que los legisladores ordinarios y los partidos que esperan perder la presidencia en la siguiente elección tienden a apoyar reglas que incrementan el poder del Congreso.

Un segundo grupo de reformas se caracteriza por la ignorancia y desconocimiento de parte de los actores a cargo de efectuarlas. Muchas reformas se llevan a cabo sin dar respuesta a preguntas clave como las siguientes: ¿cuál es el problema que se pretende solucionar?, ¿qué soluciones alternativas hay?, ¿cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?, ¿qué factores condicionan a qué variables?, ¿cuáles son los efectos deseados y los no deseados de cada una de las opciones?, ¿cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?, ¿qué tan viables son —en términos políticos— las diferentes opciones?, y ¿qué experiencias comparadas pueden analizarse para aprovechar el estado actual de conocimiento sobre el tema?

Finalmente, en un tercer grupo de reformas se constata la falta de un verdadero compromiso de los actores políticos hacia ellas. Como señala el ex presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado (2005):

Frecuentemente, el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.

F. El valor de la cultura política

Las normas político-electorales estructuran la conformación, las atribuciones, las relaciones y el funcionamiento de las instituciones de un sistema político. Desde este punto de vista queda claro que normas, reglas e instituciones importan. Pero también resulta claro que es imposible tratar de dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad únicamente mediante la reforma legal o constitucional. América Latina ofrece cantidad de ejemplos de cómo han fracasado los intentos de esta naturaleza.

En efecto, los problemas actuales de la democracia no se resolverán si se apuesta todo a la ingeniería constitucional, aunque ésta importa, y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones.

Pero la eficiencia de un sistema político no depende únicamente de su diseño institucional. El comportamiento de sus actores políticos y los valores de la cultura política imperantes en el contexto sociopolítico son dos variables de gran importancia.

Si la política de la confrontación no da lugar a la política del diálogo y de la colaboración, poco puede lograrse mediante reformas político-electorales por más idóneas que sean desde el punto de vista técnico. Tampoco se avanzará mucho si las prácticas políticas, personales e institucionales se nutren de recurrentes incumplimientos, suspensiones, excepciones, modificaciones o básicamente de la constante alteración de las reglas de juego preestablecidas, lo cual resta transparencia y previsibilidad al sistema. Del mismo modo, si no existe entusiasmo por participar, si falta compromiso con lo público —con lo de todos—, si falla la formación y educación cívica, todo seguirá igual y la reforma que se emprenda se convertirá en puro papel. Este aspecto cultural es la exteriorización de una grave carencia que hace inviable cualquier tipo de régimen institucional de base republicana y democrática. En otras palabras, habrá reforma político-electoral exitosa si todo lo que se proyecta se acompaña de una profunda transformación cultural que rescate los valores tradicionales de la República.

G. Balance

La experiencia comparada en materia de reformas político-electorales evidencia (Casar 2007):

- a) Las reformas político-electorales posibles son tantas como la imaginación política admita. Las restricciones dependen, por un lado, de los objetivos trazados y, por el otro, de los intereses de los actores políticos que tienen a su cargo dicha tarea.
- b) Las instituciones cuentan, pero su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan.
- c) No existe ningún *best system* (o sistema ideal). Como bien ha señalado Giovanni Sartori, el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión. Por ello no hay ninguna solución institucional general o “tipos ideales”. Por el contrario, como bien advierte el institucionalismo contextualizado, toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del contexto y de la coyuntura en que debe operar.
- d) No hay sistema político ni arreglo institucional que no pueda mejorarse ni que deje completamente satisfechas a todas las fuerzas políticas.
- e) No hay recetas que, de ser aplicadas correctamente, terminen con todos los obstáculos y problemas de la democracia.
- f) La eficiencia de un sistema político-electoral no depende únicamente de su armado institucional. El comportamiento de los actores políticos y de la ciudadanía es también una variable determinante.
- g) Hay que evitar caer en el simplismo monocausal de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. De ahí la importancia de poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política, los cuales no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balan-

- ce entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes, capaces de dar respuestas a las demandas de la sociedad.
- h) No hay sistema constitucional o legal que resista el comportamiento antiinstitucional o antisistema de parte de la clase política, o su resistencia a cooperar.
 - i) Es importante tener presente que si bien los gobiernos democráticos enfrentan límites que provienen del orden jurídico e institucional —por ejemplo, de la división de poderes, del número de partidos políticos, de las reglas de decisión, etc.—, también existen otras restricciones que no deben ignorarse: las de los poderes fácticos. De ahí que si lo que se busca es tener gobiernos democráticos, representativos y eficaces, estos poderes deben también ser objeto de reformas legales.
 - j) En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política.

Fuentes consultadas

- Abal Medina, Juan y Julieta Suárez Cao. 2002. Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década. En *El asedio a la política*, comps. Juan Abal Medina y Marcelo Cavarozzi. Buenos Aires: Konrad Adenauer.
- Calderón, Fernando. 2002. *La Reforma Política: deliberación y desarrollo*. ILDIS, FES. Caracas: Nueva Sociedad.
- Casar, María Amparo. 2007. *Para entender la reforma política del Estado*. México: NOSTRA.
- Colomer, Josep. 2002. Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias. En *El asedio a la política*, comps. Juan Abal Medina y Marcelo Cavarozzi. Buenos Aires: Konrad Adenauer.

- Colomer, Josep y Gabriel L. Negreto. 2003. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y Gobierno* 1 (primer semestre de 2003).
- Corte Constitucional de la República de Colombia. Comunicado No. 09 del 26 de febrero de 2010. www.corteconstitucional.gov.co/comunicados
- Ferreya, Raúl. 2002. *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*. Exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, el 5 de agosto de 2002. Comisión de Asuntos Constitucionales/Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Freidenberg, Flavia. 2006. La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. En *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, Colección Cuadernos CAPEL núm. 50, eds. Fernando Sánchez y José Thompson. San José: IIDH/CAPEL.
- Freidenberg, Flavia. 2007. Democracia interna en los partidos políticos. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. México: IIDH/ Universidad de Heidelberg/IDEA Internacional/TEPJF/IFE/Fondo de Cultura Económica.
- González Rissoto, Rodolfo. 2008. Democracia directa: el caso de Uruguay en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (coordinadores) *Democracia directa en Latinoamérica*, IDEA Internacional, Center on Direct Democracy y Universidad Nacional de San Martín.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto. 2004. De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina. En *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA/IDEA.

- Hurtado, Osvaldo. 2005. Elementos para una reforma política en América Latina. En *Sustainable Development Department Technical Papers Series*. SGC-104. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Manin, Bernard. 1994. La metamorfosis de la representación. En M.R. Dos Santos, *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: CLACSO.
- Navarro Méndez, José Ignacio. 1999. *Partidos políticos y "democracia interna"*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1999. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: TEPJF/IFE/Friedrich-Nauman Stiftung.
- . 2006. *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: UNAM/Editorial Porrúa.
- , Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson comps. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/IDEA Internacional/TEPJF/IFE/Fondo de Cultura Económica.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2003. *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*. Conferencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, diciembre de 2003. Sevilla.
- Ortega y Gasset, José. 2005. *La rebelión de las masas*. Madrid: Austral.
- Pachano, Simón. 2008. "Democracia directa en Ecuador". en *Democracia directa en Latinoamérica*, coords. Alicia Lissidini, Yanina Welp, y Daniel Zovatto, IDEA Internacional, Center on Direct Democracy y Universidad Nacional de San Martín.

- Paramio, Ludolfo. 2004. Reforma del Estado y reforma política. Ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San José, Costa Rica.
- Perelli, Carina. 2006. "Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica". *Revista de Ciencia Política* 1 vol. 26: 203-11.
- Peza, José Luis de la. 2007. Candidaturas independientes. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/IDEA Internacional/TEPJF/IFE/Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. 2008. *Una brújula para la democracia: apuntes para una agenda de gobernabilidad*. Argentina: Siglo XXI.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela, Arturo. 1998. *Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina*, documento, Georgetown University-Círculo de Montevideo, Madrid. http://www.circulodemontevideo.com/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=20&Itemid=39
- Valles, Josep y Agustín Bosch. 1997. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Zovatto, Daniel. 2002. "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina". *Revista Debates de Actualidad* 188 (junio-septiembre): 59.
- . 2006. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IIJ/UNAM/IDEA Internacional.
- . 2007a. El financiamiento electoral: subvenciones y gastos. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/IDEA Internacional/TEPJF/IFE/Fondo de Cultura Económica.

- . 2007b. Las instituciones de democracia directa. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/IDEA International/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.
- y Jesús Orozco. 2008. *Reforma política y electoral en América Latina*. México: IIJ/UNAM/IDEA Internacional.