

Daniel Zovatto. 2018. *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. México: TEPJF/Tirant lo Blanch

Miguel Ángel Gutiérrez Salazar (México)*

El proceso democratizador que vivió América Latina desde finales de la década de 1970 formó parte de un marco más amplio de apertura y transición a la democracia en el mundo, conocido como tercera ola democrática.

Dicho proceso global de democratización se caracterizó por el reconocimiento de los derechos humanos, civiles y políticos; el establecimiento de formas de economía de mercado menos controladas por el Estado, y, desde luego, la generación de nuevas reglas y procedimientos relacionados con el ejercicio de los derechos de asociación, organización, pensamiento y sufragio, así como la existencia de instituciones encargadas de administrar y controlar las decisiones políticas de gobierno.

Los procesos electorales, las reglas operativas de los comicios y las instituciones y los mecanismos creados durante la democratización latinoamericana desempeñaron un papel fundamental para superar los regímenes autoritarios y sentar las bases de gobiernos sustentados en el reconocimiento de la pluralidad de las sociedades.

A partir de la tercera ola democrática cobró mayor relevancia el análisis de las reformas político-electorales y de la ingeniería institucional de los

* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. zelda600@hotmail.com.

gobiernos latinoamericanos como elemento importante para comprender el funcionamiento de las democracias del continente y el nivel de satisfacción o descontento social con esa forma de gobierno.

En ese tenor se inserta la obra *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, de Daniel Zovatto, jurista, investigador, profesor y politólogo argentino, director regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

El libro representa, desde esta óptica, una guía fundamental para quienes desean conocer las características de los sistemas electorales de las democracias latinoamericanas, su proceso de establecimiento, los órganos que los rigen, sus principales avances y los retos a superar para consolidar la gobernabilidad en estas democracias.

La obra se conforma por dos apartados introductorios y ocho capítulos, que se analizarán en líneas subsecuentes. Asimismo, el texto finaliza con las reflexiones del autor en un apartado de conclusiones, dos anexos y el rubro concerniente a la bibliografía consultada.

En virtud de su relevancia, a continuación se alude a y se enfatiza en el contenido de los capítulos de la obra reseñada.

Capítulo I

El primer capítulo corresponde al estudio de la tercera ola democrática en Latinoamérica. El investigador expone sistemática y detalladamente el contexto democrático vigente en la región y su evolución desde 1978 hasta 2016.

De manera clara y didáctica se sintetiza el periodo previo a la instauración de la democracia en 18 países latinoamericanos.¹ De esta forma, se sientan las bases para comprender —por medio de un recuento del pasado autoritario— los cambios políticos, sociales, económicos y jurídicos.

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Posteriormente, se hace una revisión de la literatura comparada para conocer las principales causas que justificaron el paso del autoritarismo a la democracia en tres dimensiones: política, socioeconómica y la correspondiente a los factores problemáticos que enfrentan las democracias latinoamericanas, como la debilidad del Estado de derecho, la violencia, la corrupción, la desigualdad y la inseguridad ciudadana.

Para Daniel Zovatto, el avance conseguido a lo largo de 38 años en materia de elecciones libres y justas es significativo y digno de reconocer y apreciar. No obstante, persisten déficits importantes y problemas institucionales que afectan la estabilidad política, la gobernabilidad y el Estado de derecho.

La experiencia del investigador le permite sostener que el debate actual se centra ya no en elegir un régimen autoritario o uno democrático, sino en cómo construir más y mejor ciudadanía, cómo transitar de una democracia electoral a una de ciudadanos e instituciones y cómo diseñar y poner en marcha opciones político-institucionales democráticas capaces de resolver las nuevas demandas ciudadanas, sobre todo en relación con la pobreza y la equidad, en un contexto de compleja globalización (Zovatto 2018, 155).

Capítulo II

El segundo capítulo de la obra analiza la conceptualización del término *gobernabilidad*, del cual hace una exposición detallada de la literatura especializada —clásica y contemporánea— de acuerdo con la concepción que diversos autores tienen al respecto. Como síntesis de este estudio, Zovatto afirma que el concepto de gobernabilidad ha sido cambiante y evolutivo (proteico) y el debate en torno a este en Latinoamérica puede abordarse al menos desde cuatro corrientes principales:

- 1) Gobernabilidad como eficacia (razón de Estado).
- 2) Gobernabilidad como posibilidad de dirigismo económico (desarrollo).

- 3) Gobernabilidad como legitimidad (buen gobierno).
- 4) Gobernabilidad como estabilidad sistémica (duración de la ley y de los mecanismos esenciales del Estado).

Una vez expresado lo anterior, se realiza un recorrido histórico del establecimiento de los regímenes presidencialistas en América Latina y se destacan tanto sus virtudes como la problemática que ha llevado a plantear en el debate académico y legislativo diversas modalidades para su aplicación (presidencialismo puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado) o sustitución (parlamentarismo).

A manera de colofón del capítulo, el autor de la obra reflexiona acerca del reto que enfrentan las democracias latinoamericanas para implementar reformas normativas de carácter político-electoral que les permitan contar con un sistema presidencial eficaz (sin degenerar en hiperpresidencialismo). Al respecto, propone combinar las limitaciones presidenciales constitucionales y legales (controles) con una división efectiva de poderes y un parlamento fuerte (Zovatto 2018, 195-6).

Capítulo III

“Sistema electoral y gobernabilidad democrática” es el título del tercer capítulo, en el cual el autor estudia lo concerniente a las modificaciones al régimen electoral en América Latina y los aspectos vinculados con este, como la duración del mandato, la reelección, la simultaneidad de las elecciones, entre otros.

De forma introductoria, el capítulo identifica la importancia de los sistemas electorales como pivote de la democratización en Latinoamérica y como factor decisivo en algunas transiciones a la democracia en los últimos 38 años.

El libro clasifica los sistemas para la elección presidencial (mayoría relativa, absoluta con dos vueltas, etcétera) y para la elección legislativa (mayoría, representación proporcional, sistema mixto, mayoritario, etcé-

tera). A partir de esa clasificación, destaca la importancia que tiene el diseño específico de los sistemas electorales para cada país de la región.

Con posterioridad, se abordan las tendencias de reforma y el estado actual del sistema de elección presidencial en Latinoamérica, donde —según la lectura del autor— durante el periodo 1978-2016 se registró una tendencia a pasar del sistema de mayoría relativa 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 (Zovatto 2018, 207).

A continuación, al igual que en el caso del sistema de elección presidencial, se analiza el correspondiente a la elección legislativa, el cual influye en los niveles de gobernabilidad y en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Con claridad, se muestran las modificaciones que los 18 países estudiados han hecho a la composición de sus sistemas legislativos, tanto para las Cámaras bajas como para las Cámaras altas.

Otros aspectos abordados en este capítulo conciernen a la simultaneidad de las elecciones, la duración del mandato presidencial y la participación política de la mujer.

En el primer caso, la mayoría de los países latinoamericanos analizados (12 de 18) celebra las elecciones presidenciales y legislativas al mismo tiempo, lo cual tiene un impacto importante en la convergencia de fuerzas partidarias respecto a ambos poderes.

La duración del periodo presidencial en América Latina varía de cuatro a seis años. En nueve países, los periodos son de cuatro años; en otros siete países son quinquenales, y en dos (incluido México) son de seis años. Cabe destacar que en algunos se prevé la revocación de mandato presidencial y en otros, la reelección del titular del Ejecutivo, lo que incide en el tiempo total que puede permanecer en el poder.

En cuanto a la participación política de la mujer, el libro destaca los logros alcanzados en el aspecto normativo en el plano internacional para

incorporar como un deber de los estados la adopción de políticas de equidad de género. A decir del autor, el reto es ir más allá del reconocimiento de una condición jurídica presupuesta y objetivamente existente y reforzar los mecanismos e instrumentos electorales que contribuyan a la profundización de una democracia realmente representativa e incluyente.

Para concluir, se hace un balance de los cambios que han presentado los sistemas electorales latinoamericanos y se señala que, si bien durante estas tres décadas y media se han adoptado numerosas reformas, en su mayoría no han aliviado de manera sustancial los problemas de gobernabilidad ni tampoco han reforzado la credibilidad en las instituciones representativas de la región (Zovatto 2018, 248). Por ello, es fundamental explorar nuevas alternativas más allá de las reglas electorales, que permitan que los estados atiendan con eficacia las demandas ciudadanas en un contexto complejo, politizado y que afronta grandes retos en múltiples ámbitos de la vida cotidiana.

Capítulo IV

El cuarto capítulo de *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)* se enfoca en el estudio de la figura del balotaje y la reelección en este continente.

Al respecto, el autor define el balotaje y explica su origen y sus modalidades. Al mismo tiempo, reflexiona acerca de las virtudes y debilidades que esta figura electoral ha tenido con el paso del tiempo en Latinoamérica, a la vez que explica las tendencias de la reversión de los resultados en elecciones con doble vuelta, su vinculación con la participación electoral y el desempeño de esta modalidad en contextos de reelección.

De acuerdo con el director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional, el balotaje o la segunda vuelta electoral es cada vez más frecuente en estos países y ha adquirido una importancia mayor en la definición de las elecciones presidenciales.

Por otra parte, respecto a la reelección presidencial en la región, en la obra se exponen los conceptos relacionados y sus modalidades; asimismo, se pone de manifiesto el panorama general actual y las tendencias en las próximas reformas electorales.

A manera de cierre, se enuncian elementos a favor y en contra de la reelección. En opinión del autor, la fiebre reeleccionista que se vive significa una mala noticia para una región como esta, caracterizada por una marcada debilidad institucional, una crisis de los partidos políticos, una creciente personalización de la política y, en algunos países, el fenómeno del hiperpresidencialismo (Zovatto 2018, 288-9).

Capítulo V

El quinto capítulo corresponde al estudio de los partidos políticos en la transición latinoamericana. Aquí se analiza el origen, la evolución e importancia de los partidos políticos y se afirma que su fortalecimiento constituye un tema central en la historia de la democratización en América Latina, pues hoy día resulta imposible hablar de democracia sin partidos políticos, ya que estos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad (Zovatto 2018, 295).

El texto pone de manifiesto que la evolución de los sistemas de partidos es variable en los países estudiados. En algunos se encuentran razonablemente institucionalizados, mientras que en otros no son capaces de mantener el apoyo ciudadano, las organizaciones políticas son débiles y los representantes muestran poca lealtad hacia los partidos que los llevaron al poder.

A lo largo del capítulo se hace un recorrido histórico de la constitucionalización de los partidos políticos en el mundo, con un enfoque particular en América Latina. El contenido expone las principales definiciones teóricas y legislativas de los partidos políticos en el continente y describe su naturaleza jurídica, las funciones que realizan (representación, participación, competencia por cargos públicos, etcétera) y su ubicación en el

marco normativo vigente (constituciones, leyes de partidos, códigos electorales o leyes especiales).

Posteriormente, en la obra se identifican los poderes u órganos del Estado que intervienen en la actividad de los partidos políticos (institutos electorales, tribunales, entre otros) y que inciden en temas como el reconocimiento, la cancelación, el financiamiento, la fiscalización o la resolución de conflictos internos.

Asimismo, se exponen ideas relevantes relacionadas con la caracterización de los partidos políticos en Latinoamérica, su estructura, el ejercicio de la democracia interna, así como el estado actual en dicho tema, sus tendencias y perspectivas.

De manera igualmente notable, se aborda en este apartado lo relativo al concepto y estado actual de las candidaturas independientes; a la vez, se pondera la figura del transfuguismo político como una problemática real, todavía en discusión y debate.

Además, el autor reflexiona en torno a las figuras de las coaliciones, alianzas y fusiones de los partidos políticos como mecanismos para maximizar sus posibilidades de éxito, o bien para lograr la permanencia de estos. Por último, se presentan las tendencias principales de la regulación jurídica de los partidos políticos latinoamericanos y se concluye sosteniendo que el objetivo principal de dicha regulación debe ser el mejoramiento de la representación y la gobernabilidad, así como el fortalecimiento del régimen democrático.

Capítulo VI

En el capítulo sexto, denominado “El financiamiento político en América Latina”, se ofrece un estudio comparado de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en las 18 naciones latinoamericanas tras la revisión de los mecanismos de fiscalización, así como de las prohibiciones para el uso de recursos públicos mediante los cuales logran acceder al sistema político.

En este sentido, se presenta una justificación acerca de por qué y para qué regular esta temática con el fin de igualar las condiciones de competencia electoral; además, se plantean los riesgos que representa el financiamiento político en Latinoamérica, los cuales merecen un estudio particular (financiamiento ilegal, compra de influencias y conflictos de interés, inequidades electorales, desarticulación del sistema de partidos, pérdida de credibilidad, etcétera).

El investigador expone los instrumentos de regulación del financiamiento político y esquematiza sus modalidades (financiamiento público, privado y mixto). Resulta interesante el análisis de actualidad realizado, en el cual se ahonda en el origen y el destino de los recursos en los países latinoamericanos y, de forma didáctica, se concentra en una tabla la información recabada, para una mejor apreciación de los lectores.

Este mismo método pedagógico se emplea para explicar cómo se otorgan los recursos a los partidos políticos y las condiciones de acceso al financiamiento. En cuanto a este rubro, un tema importante es el acceso a los medios de comunicación, el cual es representado de forma comparada y con especificaciones de las prohibiciones y la manera en que se distribuye en cada nación. Por otro lado, de forma pormenorizada se exponen las prohibiciones al origen de las contribuciones privadas, así como los límites al gasto electoral. No menos significativo es el estudio de las atribuciones con que cuentan las autoridades de cada país para impartir justicia electoral.

Con el propósito de tratar la política de perspectiva de género, se muestran los datos duros acerca de la representación femenina y su incremento en los últimos años, sin dejar de lado lo que todavía queda por hacer y las propuestas serias para garantizar el establecimiento de cuotas de género y la equidad en la participación política.

En la conclusión de este apartado se menciona que, en materia de financiamiento, aún queda mucho camino por recorrer; es un tema sin resolver, con tintes sumamente políticos, pero no debe perderse de vista que

un sistema de financiamiento adecuado tiene que garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, contar con los niveles adecuados de transparencia y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia.

Capítulo VII

En el séptimo capítulo se explican en detalle el concepto y las funciones de los organismos electorales en las democracias latinoamericanas; asimismo, se subraya la importancia central de estos organismos como instituciones de primer orden en los sistemas políticos, en virtud de que muchas de sus decisiones versan respecto a asuntos de gran calado y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política (Zovatto 2018, 448).

A lo largo de este apartado se hace una revisión descriptiva del lugar que ocupan los organismos electorales en el aparato estatal de las naciones y se identifican tres modelos principales: el independiente, el gubernamental y el mixto.

Asimismo, se explican los mecanismos de selección de quienes integran los organismos electorales, entre los que destacan los modelos siguientes:

- 1) Dominado por un solo partido.
- 2) Mixto partidizado.
- 3) Independiente/mixto partidizado.
- 4) Independiente de los partidos.

En términos generales, el autor define la trayectoria histórica de los organismos electorales, que da inicio con su creación legislativa; prosigue con su elevación al rango constitucional, su transición de instancias temporales a permanentes, y —más recientemente— presenta una tendencia a la separación dual de funciones administrativas y jurisdiccionales. Estos elementos se destacan en el trabajo mediante cuadros comparativos que muestran las ideas principales.

Por último, se hace énfasis en la institucionalización y el perfeccionamiento de los órganos electorales —a partir de la tercera ola democrática— como garantes de la integridad electoral, cuya labor influye sustancialmente en la calidad democrática de las naciones.

Capítulo VIII

En el octavo capítulo se hace una revisión de las instituciones de la democracia directa en América Latina, las cuales surgen a partir de la crisis de representación del sistema de partidos y el descontento creciente con la política (Zovatto 2018, 465). Los mecanismos de la democracia directa —de acuerdo con la lectura de Zovatto— coadyuvan en el proceso de manifestación del electorado a favor o en contra de una determinada propuesta.

En ese sentido, de forma panorámica se presentan las instituciones de la democracia directa contenidas en las constituciones latinoamericanas, con lo cual se puede advertir que hay una gran variedad de mecanismos que, en ocasiones, se encuentran previstos, aunque con diferentes denominaciones que cambian entre cada país, como puede ser el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la revocación de mandato, el cabildo abierto, etcétera.

Una parte medular de este capítulo es el análisis de la experiencia latinoamericana en el uso de los mecanismos de la democracia directa, por lo que, de forma didáctica, se muestra un cuadro que compara la aplicación de consultas populares en los 18 países analizados, el resultado y los efectos correspondientes, en el periodo comprendido entre 1978 y 2016. El estudio también incluye los temas de los que versó cada consulta y su comparativo porcentual con las demás naciones.

A manera de cierre, el autor señala que los mecanismos de la democracia directa son instrumentos fundamentales para contribuir a la democracia representativa.

Conclusiones

Como reflexión más importante, se establece que América Latina puede reclamar una tradición democrática propia basada en la experiencia continua de más de tres décadas y media, durante las cuales ha construido, reformado, practicado y se ha ceñido al libreto básico de la democracia. El autor enfatiza los rasgos centrales, las características que definen el rostro de 38 años consecutivos de democracia latinoamericana, y evalúa las tendencias y los resultados alcanzados tras arduos procesos de reforma electoral.

Zovatto destaca que el siglo xx fue el siglo de la democracia, la gran ganadora de los choques ideológicos frente al nazismo, el fascismo y el comunismo, pero este camino no está exento de desafíos que atentan contra la calidad de la democracia, por lo que los ciudadanos han de perfeccionar y defender todos los días este ideal.

A manera de conclusión, cabe decir que *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, de Daniel Zovatto, es una obra completa, sumamente documentada y redactada de forma comprensible, lo cual la vuelve accesible para el público en general y también para los especialistas en la materia. Lo anterior, en virtud de que el libro está apoyado en la experiencia teórica y práctica de su autor, por lo que constituye un referente para quienes deseen conocer, debatir y proponer en torno a los principales temas político-electorales que caracterizan a las democracias latinoamericanas de este tiempo.