

# REFORMAS POLÍTICAS E N AMÉRICA LATINA tendencias y casos



Kevin Casas-Zamora  
Marian Vidaurri  
Betilde Muñoz-Pogossian  
Raquel Chanto  
*Editores*



Organización de los Estados Americanos | Más derechos para más gente

El presente volumen es uno de los productos derivados del proyecto *Reformas Políticas en América Latina*, impulsado por la Organización de los Estados Americanos, con el apoyo financiero del National Endowment for Democracy.

**Luis Almagro Lemes**  
Secretario General

**Néstor Méndez**  
Secretario General Adjunto

**Francisco Guerrero Aguirre**  
Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia

# Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos

Kevin Casas-Zamora  
Marian Vidaurri  
Betilde Muñoz-Pogossian  
Raquel Chanto  
*Editores*



Organización de los Estados Americanos | Más derechos  
para más gente

**Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos**  
Washington, D.C., 2016

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA).

Las publicaciones de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ni de sus Estados miembros.

© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2016.

Coordinación del proyecto: Marian Vidaurri y Raquel Chanto.

Apoyo a la coordinación del proyecto: Julia Malmo-Laycock y Hannah LeMoyne.

Corrección técnica de textos: Zaida Rojas-Cabezas.

Diseño de portada: Pablo Thaler.

Diagramación: Comunicación y Mercadeo, San Salvador, El Salvador.

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, tampoco su tratamiento informático o su trasmisión de ninguna forma. Para solicitar permisos para reproducir o traducir partes o la totalidad de esta publicación, favor contactar:

SG/OEA

17th St. & Constitution Ave., N.W. Washington, DC 20006

USA

#### OAS Cataloging-in-Publication Data

Organization of American States. Secretariat for Strengthening Democracy. Reformas políticas en América Latina : tendencias y casos / [Preparado por la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos]. p. ; cm.

(OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.41)

ISBN 978-0-8270-6528-4

Women's rights—Latin America. 2. El Salvador--Politics and government. 3. Mexico -- Politics and Government.. 3. Colombia --Politics and Government. 4. Brazil – Politics and Government. 5. Chile – Politics and Government. 6. Latin America – Politics and Government. 7. Political participation. 8. Politics and Government—Study and teaching. 9. Democracy—Study and Teaching. 10. Political development. Title. II. Series. OAS official records; OEA/Ser.

D/XX SG/SAP/III.41

---

# CONTENIDO

---

**Presentación** 13-16

Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos

Francisco Guerrero Aguirre

Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia

Organización de los Estados Americanos

**Prólogo** 17-24

Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina

Kevin Casas-Zamora

Inter-American Dialogue

**Primera sección**  
**Tendencias regionales**

*Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)* 25-92

Flavia Freidenberg

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Argentina

Tomáš Došek

Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile

República Checa

*Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI* 93-133  
Salvador Romero Ballivián  
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)  
Bolivia

*Mujeres y política: un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia* 135-164  
María Inés Tula  
Universidad de Buenos Aires  
Argentina

### **Segunda sección Miradas nacionales**

*Con el acelerador a fondo: la evaluación de las reformas a un año del gobierno de la Nueva Mayoría* 165-182  
David Altman  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Sergio Toro  
Universidad de Concepción  
Chile

*La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015)* 183-226  
Juan Fernando Londoño  
Colombia

*La reforma electoral en El Salvador de 1992 a 2015: más derechos sin mejores instituciones* 227-245  
Guillermo Miranda Cuestas  
El Salvador

*El diálogo interpartidario como mecanismo para lograr reformas políticas: el caso de México* 247-276  
José María Serna de la Garza  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM  
México

*La política de la reforma política en Brasil* 277-290  
Timothy Power  
Universidad de Oxford  
Estados Unidos

Fichas por país 291-331  
Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca  
España

## **Autores y editores**

### **Betilde Muñoz-Pogossian**

Venezolana. Es directora del Departamento de Inclusión Social de la OEA. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Florida International University y una maestría en Relaciones Internacionales de la University of South Florida. Es autora y coautora de varias publicaciones, entre las que se encuentran: “The Role of International Electoral Observation Missions in the Promotion of the Political Rights of Women: The Case of the OAS”, publicado en *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* en el 2013, y *Electoral Rules and the Transformation of Bolivian Politics: The Rise of Evo Morales*, publicado en setiembre del 2008 por Palgrave McMillan. Se ha desempeñado como directora del Departamento de Cooperación y Observación Electoral de la OEA, y previamente fue jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales de dicho departamento. Ha sido observadora internacional y subjefa en más de 30 misiones de observación electoral de la OEA. Cuenta con más de 15 años de experiencia laboral e investigación en temas relacionados con política latinoamericana.

### **David Altman**

Uruguayo. Es profesor titular de ciencia política en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su investigación y enseñanza se encuentran en el campo de la política comparada, con énfasis en el estudio de la democracia: su calidad, sus instituciones y sus innovaciones. Entre sus publicaciones destaca el libro *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge University Press, 2011). Actualmente es Project Manager del proyecto Varieties of Democracy; director alterno del Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y Democracia en América Latina, e investigador principal en un proyecto FONDECYT.

### **Flavia Freidenberg**

Argentina. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales en esa la misma entidad. Doctora por la Universidad de Salamanca y máster en Estudios Latinoamericanos por la misma casa de estudios. Sus líneas de investigación se centran en la representación política, el diseño institucional y las reformas políticas, las instituciones informales y la democratización. Ha impartido docencia y realizado estancias de investigación en instituciones de Europa, Estados Unidos y América Latina. Sus investigaciones han recibido apoyo de la OEA, del PNUD, del National Endowment of Democracy (NED), del Ministerio de Educación y del Ministerio de Innovación y Ciencia (España), de la AECID, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), del Banco Interamericano de Desarrollo, de International IDEA, de Ágora Democrática Ecuador y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL. Ha publicado 15 libros y más de 40 artículos en revistas académicas de Estados Unidos, Europa y América Latina. Fue directora del Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca [2012-2015]; subdirectora del mismo instituto [2008-2012]; directora académica del Doctorado en Estudios Latinoamericanos [2008-2015], editora de *América Latina Hoy, Revista en Ciencias Sociales* [1997-2015] y editora del Blog de Investigación ConDistintosAcentos.

com [2013-2015]. Ha sido miembro del Consejo Ejecutivo de ALACIP (2009-2013) y tesorera de la Asociación Española de Ciencia Política (2009-2013). Es miembro de diversas asociaciones de Ciencia Política y de Estudios Latinoamericanos (LASA, ALACIP, AECPA, SAAP), columnista de Infolatam.com desde el 2006, colaboradora de Agenda Pública [Eldiario.es] desde el 2013 [España] y columnista de Revista Voz y Voto [México].

### **Guillermo Miranda Cuestas**

Salvadoreño. Abogado de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) en El Salvador. Cuenta con un postgrado en Filosofía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y es candidato al Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. Fue investigador de estudios políticos en la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y ha realizado consultorías y estancias de investigación en centros de pensamiento, universidades y organismos internacionales. Además de participar en movimientos de sociedad civil, es columnista de El Diario de Hoy y autor de distintas publicaciones tanto académicas como activistas. Actualmente estudia una segunda maestría de Políticas Públicas en la Universidad de Oxford. Sus áreas de trabajo son gobernanza, reformas políticas y políticas públicas.

### **José María Serna de la Garza**

Mexicano. Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM. Maestro y doctor en gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra. Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III); es profesor de asignatura en la Facultad de Derecho de la UNAM y ha sido profesor visitante en la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas (Austin) e investigador visitante en la Universidad de Heidelberg y el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg, Alemania). Entre sus publicaciones destacan: *El Sistema Federal Mexicano, Un análisis jurídico*, UNAM, México, 2008; *Globalización y Gobernanza: Las Transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público (Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, UNAM, México, 2010; *Impacto e Implicaciones Constitucionales de la Globalización en el Sistema jurídico mexicano*, UNAM, México, 2012; y *The Constitution of Mexico, A Contextual Analysis*, Hart, UK, 2013.

### **Juan Fernando Londoño**

Colombiano. Actualmente es el director del Centro de Análisis y Asuntos Públicos en Colombia. Se desempeñó como viceministro del Interior del 2011 hasta mayo del 2012. Fue asesor de la Consejería de Paz del gobierno y asesor del equipo de negociación del proceso de paz. Es consultor político especializado en temas de gobernabilidad democrática y modernización del Estado. Londoño es comunicador social graduado de la Universidad de La Sabana. Cuenta con una maestría en relaciones internacionales de la Universidad Johns Hopkins y una segunda maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Asimismo, Londoño obtuvo una especialización en Gestión Pública de la Universidad de los Andes, y en Derecho Constitucional y Parlamentario

de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido asesor de varios gobiernos nacionales y regionales, así como consultor político internacional para instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de los Estados Americanos (OEA) y United States Agency for International Development (USAID).

### **Kevin Casas-Zamora**

Costarricense. Investigador Asociado y Director del Programa Peter D. Bell sobre Estado de Derecho en América Latina en el Diálogo Interamericano, en Washington D.C. Anteriormente fue Secretario de Asuntos Políticos en la Organización de los Estados Americanos e Investigador Asociado en el Programa de Política Internacional de Brookings Institution. En 2006-2007 fue Segundo Vicepresidente y Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de la República de Costa Rica. Es Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Máster en Gobierno de América Latina por la Universidad de Essex y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Es autor de numerosas publicaciones sobre gobernabilidad democrática, financiamiento político, seguridad ciudadana y relaciones cívico-militares en América Latina. Su tesis doctoral, titulada, “Pagando por la Democracia en América Latina: Financiamiento Político y Subsidios Estatales a los Partidos en Costa Rica y Uruguay”, ganó el Premio Jean Blondel 2004 del European Consortium for Political Research (ECPR) a la mejor tesis doctoral en Ciencias Políticas en Europa y fue publicada en el año 2005 por el ECPR. Sus publicaciones recientes incluyen: Kevin Casas Zamora & Daniel Zovatto, *El Costo de la Democracia: Ensayos sobre el Financiamiento Político en América Latina* (UNAM – IDEA Internacional – OEA, 2015); Kevin Casas Zamora, ed., *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and beyond* (Brookings Institution Press, 2013); Kevin Casas Zamora, *The Besieged Polis: Citizen Insecurity and Democracy in Latin America* (Brookings Institution - OAS, 2013). En 2007 fue seleccionado por el Foro Económico Mundial como Joven Líder Global. Desde el 2013 es miembro del Bretton Woods Committee.

### **María Inés Tula**

Argentina. Politóloga, magister en Ciencia Política (IDAES UNSAM) y doctora en Derecho por la UBA. Actualmente se desempeña como profesora por concurso en la Carrera de Ciencia Política de la UBA y como investigadora de carrera en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Se ha desempeñado como consultora independiente para organismos internacionales, legisladores nacionales, provinciales y organizaciones no gubernamentales en cuestiones de reforma político-electoral y partidaria. Es autora de numerosos artículos en revistas científicas y de capítulos de libro sobre temas de su especialidad, publicados en su país y en el exterior. En los últimos años ha editado los siguientes libros: *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, EUDEBA, (2014); *Mujeres y Política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Editorial Heliasta (2008); *Aportes para la discusión de la Reforma Política Bonaerense*, Prometeo (2005) y *El Voto Electrónico*, Editorial Ariel Ciencia Política (2005).

### **Marian Vidaurri**

Mexicana. Jefa de la Sección de Análisis Político de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA. Antes de incorporarse a la OEA en el 2012, lideró el Departamento de Estudios Políticos en la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y se desempeñó como profesora de Estudios Latinoamericanos en la Escuela de Economía y Negocios (ESEN) en El Salvador. Fue editora de país para la revista centroamericana *Estrategia & Negocios* y columnista del periódico salvadoreño *El Diario de Hoy* en temas relacionados a la democracia y política latinoamericana. Cuenta con un BA en Ciencias Políticas y Economía de la Universidad de Cornell, y una maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford. Actualmente es candidata a la maestría en Administración Pública de la Universidad de Pennsylvania.

### **Salvador Romero Ballivián**

Boliviano. Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, así como la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Entre sus principales libros figuran: *Mi padre, última tarde y otras crónicas* (2014), *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras* (2014, coordinador), *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979 – 2009* (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial 2005* (2007, dos ediciones), *Geografía electoral de Bolivia* (2003, tres ediciones), *Razón y sentimiento* (2003), *Reformas, conflictos y consensos* (1999). Ha dictado clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia y realizó investigaciones para numerosas organizaciones internacionales (OEA, IDEA, PNUD, KAS, FES, etc.). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa. Ha dictado conferencias en una veintena de países. Ha participado como observador o asesor de misiones internacionales de observación electoral en una quincena de países de América Latina y África.

### **Sergio Toro**

Chileno. Doctor en Ciencia Política. Académico en el Departamento de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Concepción, anteriormente fungió como Académico del Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco y del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En su trayectoria ha escrito diversos artículos en libros y revistas internacionales como *Electoral Studies*, *World Political Science Review*, *Revista de Ciencia Política*, *Política y Gobierno*, entre otras. Ha sido investigador en la Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN y consultor para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (PNUD). Sus líneas de investigación son las dinámicas de representación, partidos y Congreso. Actualmente es coordinador

de la encuesta LAPOP en Chile y de la sobre-muestra en La Araucanía. Es director responsable del proyecto FONDEF sobre monitoreo de riesgo de la corrupción (2014-2016) y del FONDECYT Regular sobre los orígenes de la inestabilidad política en América Latina (2014-2016). Ha sido electo como presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP) para el período 2014-2016.

### **Timothy J. Power**

Estadounidense. Es director del Programa de Estudios de Brasil y fellow de St. Anthony's College de la Universidad de Oxford. Asimismo, es fellow asociado de Chatham House (Royal Institute of International Affairs), expresidente de la Asociación de Estudios Brasileños (BRASA, por sus siglas en inglés) y actual tesorero de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés). Entre sus áreas de especialización se encuentran: estudios de democratización, partidos políticos, relaciones Ejecutivo-Legislativo y competencia electoral en Brasil. Junto con Cesar Zucco Jr., de la Fundação Getúlio Vargas (FGV), dirige las Encuestas Legislativas Brasileñas, una encuesta cuatrienal de los miembros del Congreso de dicho país. Sus artículos sobre política y gobierno de Brasil han sido publicados en *Journal of Politics*, *Political Research Quarterly*, *Latin American Research Review*, y *Legislative Studies Quarterly*, entre otros importantes medios.

### **Tomáš Došek**

Checo. Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España, y máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Superior de Economía en Praga, República Checa. Especialista en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas, de España. Actualmente desarrolla sus estudios de doctorado en Ciencia Política en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido profesor visitante en la Pontificia Universidad Católica del Perú, ha impartido clases en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y fue investigador del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. También es miembro del Grupo de Investigación "Partidos y sistemas de partidos en América Latina" (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Sus líneas de investigación son los partidos y sistemas de partidos, el comportamiento electoral, la descentralización y la política subnacional con enfoque en América Latina. Autor de varios capítulos de libros y artículos en diversas revistas latinoamericanas como *Política y gobierno*, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, *Revista SAAP*, *Revista Mexicana de Estudios Electorales* o *Polítai: Revista de Ciencia Política*. Ha realizado estancias de investigación en Brasil, Portugal, Uruguay, Ecuador y Argentina. Entre el 2011 y el 2013 fue secretario de la Presidencia del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL). Es miembro de diversas asociaciones latinoamericanas de Ciencia Política (ALACIP, SAAP, ACCP).

---

## *Presentación*

# Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos<sup>1</sup>

---

Francisco Guerrero Aguirre  
Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia  
Organización de los Estados Americanos

Esta publicación es parte del proyecto *Reformas Políticas en América Latina*, implementado de julio 2014 a julio 2015 por la Secretaría de Asuntos Políticos- ahora denominada Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, con el auspicio de la organización sin fines de lucro *National Endowment for Democracy* (NED).

El volumen se divide en dos partes. La primera consta de tres capítulos que hacen referencia a tendencias regionales. La segunda parte presenta miradas nacionales de cinco países: Chile, Colombia, El Salvador, México y Brasil.

En la primera sección del libro, Flavia Freidenberg y Tomáš Došek, hacen un aporte extraordinario al debate regional de reformas políticas. Los autores analizan casi 250 reformas a diversas dimensiones del sistema electoral en 18 países de América Latina entre 1978 y 2015. Concluyen que de los datos analizados confirman que en la región existe un gran activismo reformista. De acuerdo al ritmo y contenido de los cambios analizados, Freidenberg y Došek diseñan una clasificación de los sistemas políticos en tres grupos de países: hiperactivos, moderados y pasivos. Además identifican que coexisten dos tendencias: por un lado un incremento en el grado de concentración del poder ejecutivo y por otro, mayor inclusión de grupos anteriormente excluidos del sistema político.

---

1 Las publicaciones de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización ni de sus Estados miembros.

El capítulo de Romero Ballivián analiza cómo las elecciones en Latinoamérica evolucionaron en el Siglo XXI, haciendo especial mención a los cambios normativos durante la tercera ola de la democratización. Aunque las elecciones han brindado legitimidad de origen a las nuevas autoridades, todavía persiste la falta de confianza de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas en cuanto a la integridad de las elecciones. Romero señala que las reformas pueden agruparse en ejes destacados, entre ellos: el rediseño de los organismos electorales, la equidad en la competencia, la reforma partidaria y la modernización tecnológica. Propone un mayor protagonismo de los organismos electorales para implementar reformas incluyentes que fomenten mayor confianza en los procesos electorales con estricto apego al Estado de Derecho.

María Inés Tula incorpora la perspectiva de género a la publicación, específicamente en relación a la discusión sobre la paridad política y participación de las mujeres en procesos electorales. La experta explica que para crear una estrategia efectiva que permita alcanzar la plena igualdad, se debe de adoptar un enfoque de doble responsabilidad: una por el Estado y otra por la sociedad. Se plantea que, entre las medidas para combatir la discriminación contra la mujer, son necesarias reglas electorales que garanticen a las mujeres obtener lugares visibles en las listas –que a su vez permitan mayores posibilidades de obtener un cargo de elección popular – y acceso a financiamiento político por parte de sus respectivos partidos políticos y/o movimientos. Debido que en un gran número de países todavía persisten obstáculos para lograr la paridad, los esfuerzos de reforma político-electoral a favor de mayor participación de las mujeres, son más que imprescindibles.

En la segunda sección del libro se abordan los casos de Chile, Colombia, El Salvador, México y Brasil. En el capítulo “Con el acelerador a fondo: la evaluación de las reformas a un año del gobierno de la Nueva Mayoría”, Altman y Toro Maureira enfatizan los aspectos políticos que dieron viabilidad a una serie de reformas en Chile, incluyendo reformas sustanciales como la político-electoral. Los autores en su análisis también observan que aunque fue posible la aprobación de paquetes importantes de reforma, que incluyó notablemente la caída de la herencia electoral de Pinochet, paradójicamente continúa la desafección y desconfianza de la ciudadanía con el sistema político. Por último, los chilenos Altman y Toro Maureira destacan los retos futuros de la agenda reformista en Chile. Retos como la reforma constitucional, o la posibilidad de construir una nueva Constitución política, la cual consideran tiene falta de legitimidad en su origen puesto que fue diseñada y aprobada en 1980 durante la dictadura.

Juan Fernando Londoño presenta en su capítulo “La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015)” a un país perseverante en la búsqueda de la democracia por la capacidad evolutiva de su sistema político

y por la voluntad de respuesta de la clase dirigente nacional. Desde la firma de la Constitución de 1991, Colombia ha implementado una amplia agenda de reformas políticas. Londoño afirma la importancia de analizar este caso a través de su dualidad, que consiste en la convivencia de prácticas electorales y formas democráticas con un trasfondo de violencia generalizada. Para el autor, la gran pregunta a futuro es si los Acuerdos de Paz podrían convertirse en la fuerza que impulse transformaciones sostenibles en la forma de hacer política en dicho país.

El análisis del proceso de reformas electorales en un contexto post-Acuerdos de Paz lo hace Guillermo Miranda Cuestas para el caso salvadoreño. El capítulo sistematiza las reformas realizadas durante las últimas décadas, posteriores al conflicto armado, con el objetivo de identificar tendencias y desafíos por abordar. El autor sostiene que a pesar de que existen nuevos instrumentos de participación, especialmente a favor del derecho al sufragio, esto implica un grado mayor de complejidad de los procesos electorales que contrasta con niveles bajos de institucionalización. El análisis inicia con los antecedentes al momento actual de reforma. Posteriormente, se enlistan las reformas aprobadas en relación al origen, contenido y efectos en el sistema político. En tercer lugar, se discute el déficit de institucionalidad y las reformas todavía pendientes.

El texto de José María Serna de la Garza propone que el surgimiento del multipartidismo en México condujo a una transformación legislativa, en vez de una parálisis o crisis de gobernabilidad. Serna de la Garza analiza el desarrollo del diálogo interpartidario, en un contexto donde ningún partido político contaba con la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso, que eventualmente condujo a lograr el acuerdo “Pacto por México” de 2012-2013. El autor concluye que en democracia no existe un tipo idóneo de sistema político que garantice la estabilidad del régimen democrático, sino la capacidad de un determinado sistema de resolver conflictos entre actores dentro del marco institucional determina la estabilidad del régimen democrático.

El ensayo de Timothy J. Power provee una introducción al debate sobre la reforma política en Brasil, destacando los principales episodios en el último cuarto de siglo. El autor realiza una revisión de la dinámica agenda política reformista desde la firma de la Constitución de 1988 y, en base a 25 años de sondeos de opinión de alto nivel, explora las actitudes de legisladores federales con respecto a temas significativos de dicha agenda. Explica que el ritmo y alcance de la política de la reforma política en Brasil tiende a ser incrementalista – así como existe una fuerte tradición de gradualismo en materia de reformas de otra naturaleza como la económica, lo mismo aplica para las reformas políticas. El gradualismo opera en contra de propuestas amplias y ambiciosas de reforma política según el autor.

Las reformas políticas tienen el potencial de abonar a la gobernabilidad democrática y al funcionamiento del sistema a largo plazo, si responde a las exigencias y necesidades tanto de la clase política y de la ciudadanía, y no solo a intereses ideológicos coyunturales. La clave para los actores políticos es cómo adoptar reformas que atiendan las muchas y apremiantes exigencias políticas y sociales a corto plazo, sin perder de vista los efectos de la reingeniería normativa sobre la calidad democrática a largo plazo. En ese sentido, el volumen *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* enriquece el debate sobre la evolución democrática en América Latina y el fortalecimiento de sus instituciones.

---

## *Prólogo*

# Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina

---

Kevin Casas-Zamora  
Inter-American Dialogue

La reforma política —es decir, el afán de replantear la arquitectura constitucional o el funcionamiento del régimen político, el sistema electoral o los partidos políticos— se ha convertido en un tema importante en América Latina. En los últimos años hemos visto una proliferación de esfuerzos de reforma política en muchos países de la región, desde México y Chile hasta Colombia y Brasil. No se trata de un fenómeno transitorio y limitado a estos países; antes bien, pareciera que estamos en presencia de uno de los grandes temas de discusión política en la región durante los próximos años.

Las razones para emprender estas reformas son diversas. En algunos casos subyace un agotamiento de los marcos constitucionales negociados durante las transiciones democráticas. Esto es muy visible en el caso chileno, pero también en otros países donde ese marco constitucional ha contribuido a generar crisis políticas de importancia, como en Honduras en el 2009 y en Paraguay en el 2012. En otros casos, la mayoría, lo que se detecta es simplemente una insatisfacción crónica con el funcionamiento del sistema político y una convicción de que la ingeniería institucional puede ayudar a paliar sus problemas.

No es novedad que en todas partes exista una gran desilusión con el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, en América Latina, la democracia tiene algunos rasgos que la hacen particularmente propensa a los riesgos de la desilusión. Por un lado, coexiste con una tradición política caudillista, refractaria a las instituciones y cundida de inclinaciones autoritarias, nunca alejadas de la superficie. Por otro lado, las características del sistema presidencial y de los sistemas de partidos que han proliferado en la región aumentan gravemente la probabilidad de sufrir parálisis

política. Así, nuestras democracias están navegando permanentemente entre el riesgo del inmovilismo y el riesgo de la deriva autoritaria, entre la vetocracia y la autocracia.

Cómo evitar que nuestros sistemas se deslicen en alguna de esas dos pendientes es una tarea de importancia mayor. No obstante, hay que acometerla con sentido de responsabilidad y de mesura, meditar cada paso que se da y tener plena conciencia de los límites de las reformas institucionales.

A continuación haré cinco reflexiones.

## **Pregunto, luego existo**

Empiezo con una advertencia con sabor a banalidad, de no ser porque apunta a un error reiteradamente cometido por quienes promueven reformas políticas. Lo primero que necesita cualquier reforma política es un diagnóstico del problema que busca resolver. Para ello es preciso hacer las preguntas correctas. Cualquier esfuerzo de ingeniería institucional en una democracia liberal debe contestar, se me ocurre, las siguientes preguntas:

- i. ¿Cómo hacer que el sistema político permita un grado adecuado de representatividad, es decir, que la mayor cantidad de opiniones e intereses sociales se vean reflejados en las políticas públicas?
- ii. ¿Cómo asegurar que las instituciones políticas tengan la capacidad de responder con eficacia a las demandas sociales?
- iii. ¿Cómo garantizar que las autoridades tengan un ámbito de autonomía para identificar el interés público por encima de las presiones sociales económicas y políticas?
- iv. ¿Cómo crear incentivos para la transparencia y la integridad de los actores políticos y, correlativamente, desincentivos para el clientelismo y la corrupción?
- v. ¿Cómo asegurar que las instituciones políticas protejan la vigencia de un conjunto de libertades fundamentales que marcan el límite de la acción legítima del Estado?
- vi. ¿Cómo asegurar que el ejercicio del poder esté sometido no solo periódicamente, sino de forma permanente, al escrutinio de la ciudadanía?
- vii. ¿Cómo asegurar que los poderes del Estado tengan una relación fluida, pero no exenta de la posibilidad de controlarse mutuamente?
- viii. ¿Cómo asegurar que el sistema político tenga válvulas de escape institucionales ante las crisis políticas?
- ix. ¿Cómo crear incentivos para la existencia de partidos robustos, con anclaje social y con capacidad de agregar preferencias?

- x. ¿Cómo crear incentivos para la presencia de un sistema de partidos lo menos fragmentado posible, con vocación centripeta, con capacidad para construir acuerdos, con un grado razonable de estabilidad, sin que ello impida la emergencia de nuevas fuerzas políticas?
- xi. ¿Cómo asegurar condiciones adecuadas de competencia electoral para todos los partidos políticos?
- xii. ¿Cómo asegurar que los resultados electorales sean transparentes y aceptados por toda la sociedad?
- xiii. ¿Cómo asegurar que la arquitectura del sistema político sea estable, pero corregible si empieza a mostrar vicios o desajustes con la realidad?

Cada una de esas preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de democracia, desde la limitación del poder hasta su capacidad para resolver problemas; desde la aptitud de quienes toman decisión para representar las diversas voces de la sociedad, hasta su capacidad para identificar el interés público por encima de cualquier presión. En última cuenta, todas apuntan al tema de fondo: ¿cómo lograr que el sistema democrático tenga la mayor legitimidad posible?

Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda acometer dichas necesidades de manera simultánea, plena o por lo menos coherente. En todo caso, no todas tienen la misma prioridad en los distintos lugares; por eso resulta fundamental que las reformas se sustenten en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar. Y los reformadores deben estar claros de que están condenados a escoger, porque en esto no todas las cosas buenas vienen juntas. Por ejemplo, si queremos más representatividad y más escrutinio público, posiblemente tendremos menos eficacia en los procesos de toma de decisión.

Iniciar un proceso de reforma con una postura a priori sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo, sin haber realizado primero un diagnóstico, constituye una grave equivocación. Si esto sucede, podemos acabar con una reforma que rasca el sistema político y lo hace bien, pero rasca donde no pica.

## **Sobre colchas y monstruos**

La disciplina para hacer el diagnóstico del problema es, sin embargo, solo una parte del ejercicio. A ello hay que aunar una cierta sofisticación sobre las soluciones institucionales y sus efectos dinámicos. Aquí el caso de la economía viene a la mente.

Cuando se trata de la economía, en general parece haber una comprensión sistémica de su funcionamiento y del efecto que unas variables tienen sobre otras: el tipo de cambio afecta la inflación, las tasas de interés afectan el crecimiento económico,

entre otras. No así en la política, donde este tipo de análisis es menos común, pese a que todas las variables involucradas en una reforma política también están fuertemente imbricadas. Hay interacciones muy complejas entre las características del régimen político, del sistema electoral y del sistema de partidos, cuyo descuido hace inevitable una multitud de consecuencias no previstas.

El asunto es relevante porque muchas de las reformas políticas que se hacen en América Latina son una especie de colcha de retazos en la cual las partes aparecen anexadas en forma contradictoria y donde todo está pensado para resolver problemas de coyuntura. Tan de coyuntura, por cierto, que frecuentemente la reforma política termina siendo rehén de otras reformas que se estiman más importantes en el momento.

Acaba de suceder en México, donde la acelerada aprobación de la reforma política fue la moneda de cambio utilizada por el gobierno para asegurar un voto favorable a la transformación del sector energético. En tal caso, ya no solo el contenido de la reforma política, sino la propia decisión de hacerla están cundidos de cálculos inmediatos. Esto no quiere decir que dichos cálculos sean espurios; más bien significa que debemos prender las luces de alerta: una reforma atropellada milita contra la sofisticación del análisis de sus efectos y puede llevarnos adonde no queremos ir.

La falta de razonamiento sistémico y el carácter coyuntural de los cambios se muestran en algunas de las tendencias de reforma política que hemos visto en el pasado reciente de América Latina, los cuales han generado inconsistencias mayúsculas en los sistemas políticos de la región.<sup>1</sup> Quizá el caso más obvio sea el gradual fortalecimiento del poder presidencial (por ejemplo, mediante las cláusulas de reelección presidencial, que han proliferado en la región), el cual coexiste con una sistemática y creciente fragmentación del sistemas de partidos (por ejemplo, mediante la adopción generalizada del ballottage), que hace cada vez más difícil el ejercicio del liderazgo presidencial. Lo que se da con una mano, se quita con la otra.

Nadie sería tan necio como para pretender que la reforma política sea un ejercicio de lógica cartesiana, realizado en el vacío. Pero aun así, un mínimo razonamiento sistémico, coherencia y vocación de largo plazo son indispensables si las reformas han de contribuir a mejorar la gobernabilidad democrática. Como lo ha advertido Carina Perelli en un artículo luminoso, (l)os frankensteins electorales existen y gozan de buena salud<sup>2</sup>.

---

1 Para un muy buen inventario de las reformas políticas y electorales realizadas en América Latina en los últimos 30 años, ver: Flavia Freidenberg & Tomáš Došek, *Las reformas electorales y la fortaleza institucional en América Latina* (próxima publicación).

2 Perelli, C. (2006) Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, nº 1. 210. Pontificia Universidad Católica de Chile.

## Los muertos vivos

En algunos temas, empero, sí ha habido consistencia en la región. Una revisión sumaria de la historia de las reformas políticas realizadas en América Latina en la última generación evidencia una tendencia: pese al discurso que nos dice que los partidos son esenciales, hay un debilitamiento sistemático de ellos y de los sistemas de partidos. En esto convergen la adopción de sistemas de voto preferencial, de candidaturas independientes y de diversos incentivos electorales a la fragmentación del sistema de partidos, a los cuales se suma la entronización de un discurso populista antipartidos.

Todo ello, sumado al papel de la televisión, ha tenido como consecuencia una creciente personalización de la política, en la que los partidos han terminado desdibujados y percibidos como un agente patológico en la vida política. Lo más notable es que por años se ha aplicado a nuestros sistemas políticos el supuesto bálsamo de personalizar la representación –por ejemplo, con los sistemas de voto preferencial y las candidaturas independientes–, pese a que no hay evidencia alguna que sugiera que con ello se ha robustecido la legitimidad de las instituciones democráticas. A fin de cuentas, la opinión que hoy prevalece en la región sobre los congresos y parlamentos difícilmente podría ser peor.<sup>3</sup> El único efecto incontrovertible de este proceso ha sido debilitar a los partidos políticos.

El asunto es complejo, pues también es cierto que hay transformaciones sociales, no solo institucionales, cuya presencia ha provocado que, si en algún momento los partidos ostentaron el monopolio de la representación política en América Latina, ya no lo tengan. En la actualidad, en la región hay sociedades civiles más activas y organizadas; hay medios de comunicación masiva que en muchos países han asumido de manera consciente la tarea de representar intereses sociales; y hay, más recientemente, redes sociales que articulan intereses diversos en potentes –aunque a veces efímeros– movimientos de protesta. La función de representación y transmisión de demandas sociales hoy está sumamente atomizada.

El precario estado de los partidos en la región, la creciente renuencia de la juventud a militar en ellos y la palpable falta de resultados de las invocaciones a fortalecerlos –que han sido parte de incontables seminarios, volúmenes y comisiones de expertos– obligan, de hecho, a plantear algunas preguntas incómodas sobre las que haríamos bien en reflexionar: ¿serán acaso los partidos un fenómeno del siglo XX?, ¿podrán

---

3 En el 2011, solo un 32 % de los entrevistados por Latinobarómetro en la región manifestaba tener alguna o mucha confianza en el Congreso de su país. Desde 1996, la cifra ha oscilado entre un máximo de 36 %, en 1997, y un mínimo de 17 %, en 2003. Ver: Latinobarómetro, *Informe 2011*. Obtenido desde: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

adaptarse a profundos cambios sociales y tecnológicos que, por ahora, parecen haberlos rebasado y, en algún sentido, marginado?

Ninguna de estas preguntas es de fácil respuesta, en parte porque los nuevos vehículos de representación, transmisión y agregación de intereses que han emergido hasta ahora son, en muchos sentidos, aún más imperfectos que los partidos. Por más que nos puedan parecer una calamidad y su rol esté venido a menos, los partidos continúan siendo esenciales para la democracia, si no queremos una transmisión caótica de las demandas sociales y una corporativización desenfrenada de la política.

Así que, pese a varios lustros de frustraciones acumuladas, repetiré aquí lo que decimos casi todos los que opinamos sobre tales temas: un objetivo central de una reforma política debe ser fortalecerlos. Y eso exige que pensemos, seria y rigurosamente, más de lo que lo hemos hecho hasta ahora, sobre los cambios de la representación política y su futuro.

## No hay almuerzo gratis

Durante décadas, la ciencia política se dio al trabajo de advertir que la mezcla de sistemas presidenciales con sistemas de partido fragmentados era problemática para la democracia. Esta combinación potencia riesgos que se derivan de algunas de las características centrales del presidencialismo: la existencia de dos instituciones dotadas de legitimidad popular directa —la Presidencia y el Congreso— y la posibilidad de que las mayorías que eligen a ambas no coincidan. Que esta posibilidad exista es una de las manifestaciones más depuradas de los frenos y contrapesos, pero también un riesgo constante de fricción entre poderes y parálisis política.

Ese riesgo se magnifica cuanto mayor sea la dificultad que tenga el poder ejecutivo para construir coaliciones y mayorías legislativas. La advertencia de los politólogos no era vana: antes de la llamada tercera ola de democratización, solo la democracia chilena sobrevivió por más de un cuarto de siglo (1932-1973) con la combinación de un sistema presidencial y un sistema multipartidario. En todos los demás casos, el resultado fue el colapso de la democracia.

Pero eso fue entonces. Resulta que en el curso de la última generación, la combinación problemática devino a norma en la mayor parte de América Latina, sin que por ello se experimentaran retrocesos autoritarios, con pocas excepciones (Perú, en 1992, es quizá el caso más evidente). Hubo periodos presidenciales truncados a granel —aunque aún hoy esos son mucho menos comunes que antes—, pero no interrupciones prolongadas del proceso democrático. Por este camino, en América Latina llegamos a

pensar que le habíamos encontrado la cuadratura al círculo y habíamos domesticado al presidencialismo con múltiples partidos.

La idea no está desprovista de méritos, pero tampoco de costos. Porque costos hay, son altos y ahora empiezan a resultar evidentes. Como norma general, la combinación de marras se paga en módicas cuotas de corrupción, clientelismo y desarticulación del sistema de partidos. Aquí el caso de Brasil resulta emblemático. Un Ejecutivo que debe lidiar rutinariamente con más de dos docenas de partidos en el Congreso tiene pocas formas de construir mayorías estables. Una de ellas –de costo limitado para el sistema político en el corto plazo, pero prohibitivo en el largo plazo– pasa por los tortuosos caminos del Mensalão y el Petrolão.

El mensaje para los reformadores políticos es sencillo: tengan cuidado con los espejismos. La combinación de presidencialismo y multipartidismo es problemática y requiere de un esfuerzo de diseño institucional muy especial para administrar sus riesgos.

## **La ortopedia no cura la gripe**

A los ojos abiertos hay que sumar una mente sobria. Creer que las instituciones son muy importantes y moldean el comportamiento de los actores políticos y de la sociedad es plausible y sensato. En cambio, creer que para cada conflicto y para cada problema político hay un remedio institucional es una sofisticada forma de alucinación.

Para empezar, existen conflictos anclados en factores prepolíticos, como los clivajes étnicos o religiosos, que muy difícilmente responden a la ortopedia institucional. Lo que es más: este tipo de situaciones no pareciera ser simétrico en cuanto al impacto de las reglas. Es decir, las reglas de distribución del poder político pueden desatar un conflicto con facilidad, como, digamos, lo fue en el Líbano de la década de 1970 o aun en Colombia, como resultado de las distorsiones y exclusiones generadas por el Frente Nacional. Pero, una vez que el conflicto se desata, toma vida propia, desencadena dinámicas y sedimenta comportamientos que no necesariamente se alteran con remedios institucionales.

Del mismo modo, los cambios institucionales rara vez resuelven los problemas derivados de la cultura política. No hay conjunto de reglas que pueda contra la desconfianza y la mala fe de los actores políticos o, digamos, contra la patológica creencia de que el patrimonio público y el privado son lo mismo.

Como mínimo, hay que tener muy claro que los resultados de las reformas institucionales generalmente se ven a largo plazo. Y por ello mismo es importante que haya una cierta estabilidad en las reglas, no solo para hacerlas creíbles y que los actores políticos puedan pensar en el largo plazo, sino para dejar que las reglas surtan sus efectos. De otra manera, lo que acumularemos será una multitud de experimentos truncados que nos hará cada vez más cínicos ante la posibilidad de reformar exitosamente nuestras instituciones. La compulsión por realizar reformas institucionales a cada paso es un síntoma de inmadurez política, una muestra elocuente de lo poco que le importan las reglas a una sociedad, de la noción de que todas las reglas valen lo mismo y ninguna vale nada.

Las reformas institucionales pueden ser un recurso tranquilizador que les da a los actores políticos la sensación de estar haciendo Política con mayúscula, cuando en realidad la Política con mayúscula consiste en resolver problemas sustantivos más que procedimentales. Aquí conviene tener en mente la advertencia hecha ya hace mucho tiempo por Arthur M. Schlesinger, Jr.:

*¿Son las dificultades que enfrentamos hoy para resolver nuestros problemas en verdad consecuencia de defectos en la estructura de nuestro gobierno?... Mi preocupación es que la agitación con la reforma constitucional es una forma de escapismo. El manoseo de la Constitución es una forma de evadir la cuestión más compleja, que es la búsqueda de soluciones... Tan fascinante como pueda resultar el manoseo de la Constitución, como si fuera un cubo de Rubik, no nos desviemos de la verdadera tarea de gobernar. Nunca debemos olvidar que la política es el alto y serio arte de resolver problemas sustantivos<sup>4</sup>.*

Es motivo de celebración que muchos países de América Latina estén enfrascados en la discusión sobre cómo mejorar el diseño institucional de sus sistemas democráticos. Hay pocas discusiones más importantes. Pero ojalá lo hagan con los ojos abiertos: abiertos a la necesidad de hacer las preguntas difíciles y mirarse en el espejo para diagnosticar el problema como es y no como se quiere que sea; abiertos a la complejidad de este ejercicio y al imperativo de pensar sistémicamente; abiertos a la urgencia de reflexionar en serio sobre el futuro de las instituciones representativas; abiertos a revisar críticamente la evidencia derivada de los sistemas políticos de la América Latina y a separar las soluciones reales de los espejismos; abiertos al carácter incompleto y a veces inadecuado de las terapias institucionales, y a la necesidad de ser pacientes con sus efectos.

La evidencia duramente acumulada en América Latina y más allá nos dice que si lo hacen así, seguramente les irá mucho mejor.

---

4 Schlesinger, A. (1992) Leave the Constitution Alone. En: Arend Lijphart (ed.) *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press. 95-96.

---

# Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)

---

**Flavia Freidenberg**  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México

**Tomáš Došek**  
Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile

## Resumen

Las instituciones generan incentivos y condicionan el comportamiento de los actores que participan en el sistema político. La estabilidad de las reglas que describen el modo en que se compite y se accede a los cargos de representación popular da cuenta de la dinámica del sistema político. El cambio frecuente de las reglas evidencia la inestabilidad del marco de incentivos en el que los políticos y los ciudadanos toman decisiones, mientras que su estabilidad contribuye a su institucionalización. Este trabajo analiza casi 250 reformas a diversas dimensiones del sistema electoral, relacionadas con la competencia entre partidos y su organización interna en 18 países de América Latina en el periodo 1978-2015. Estos números dan cuenta de un gran activismo reformista en la región. El objetivo de este capítulo es conocer el ritmo y el contenido de los cambios en la región, con la intención de clasificar a los diferentes sistemas políticos según el ritmo de esos cambios e identificar las principales tendencias reformistas en la región. El trabajo sostiene que es posible distinguir tres grupos de países (hiperactivos, moderados, pasivos) de acuerdo con el ritmo de las reformas, y que es posible identificar dos grandes y contradictorias tendencias relacionadas con una mayor concentración y personalización del poder ejecutivo, así como una mayor inclusión de los sectores de la ciudadanía anteriormente excluidos.

Palabras clave: instituciones políticas, reformas electorales, cambio institucional, América Latina.

# Introducción<sup>1</sup>

Este trabajo describe el ritmo y el contenido de las reformas electorales en 18 sistemas políticos de América Latina, desde sus respectivos procesos de reinstauración democrática. Desde que se dieron los procesos de transición a la democracia de la tercera ola de democratización (Huntington, 1991), en todos los países de la región se han llevado a cabo cambios en sus reglas de juego, lo cual ha modificado (al menos formalmente) los incentivos con los que cuentan los políticos, los partidos y los electores al tomar sus decisiones.

Aun cuando la evidencia empírica de los países occidentales demuestra que los sistemas electorales tienden a ser conservadores, muy estables y resistentes al cambio (Lijphart, 1995; Katz, 2005; Rahat, 2011; Norris, 2011), el ritmo reformista en América Latina ha sido mucho mayor. En algunos casos ha sido intenso e incluso contradictorio en el sentido de sus reformas; en otros ha sido lento y consistente en los objetivos y los resultados de las reformas. Esto significa que el ritmo de las reformas no ha sido homogéneo en los países de la región. El hecho de que se tienda a modificar las reglas de juego de manera reiterada condiciona el comportamiento de los actores político-partidistas que participan en él y genera incertidumbre sobre los incentivos del juego estratégico.

Las reglas formales son importantes en todo sistema político. Pueden ser definidas como las normas y procedimientos que restringen, condicionan y facilitan el comportamiento de los políticos y los electores en un sistema (North, 1990; O'Donnell, 1996). A diferencia de las reglas informales, éstas se encuentran escritas en los documentos que tienen validez legal, otorgan legitimidad al sistema y normalmente suelen ser respetadas por los actores o empleadas estratégicamente cuando se trata de perjudicar al adversario político. Aun cuando recientemente se ha cuestionado la capacidad de estas reglas para reflejar las expectativas de los actores y los comportamientos efectivos en países en desarrollo (O'Donnell, 1996; Levitsky y Murillo, 2010), su conocimiento permite al menos identificar los escenarios y las limitaciones que los actores políticos enfrentan cuando toman sus decisiones.

---

1 Esta investigación integra el Proyecto de "Reformas Políticas en América Latina", que ha contado con el apoyo financiero del *National Endowment for Democracy*. Agradecemos a Harry Brown Araúz, Betilde Muñoz-Pogossian, Kevin Casas-Zamora, Miriam Kornblith, Marian Vidaurri y Raquel Chanto por los comentarios realizados a una versión anterior de este texto. Además, agradecemos a todo el equipo de investigación del Proyecto de Reformas Políticas del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, por su ayuda en la recolección y revisión de los datos. Una versión preliminar fue presentada para su discusión en el II Congreso Internacional de Estudios Electorales, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones, en Lima, 27 al 29 de noviembre del 2014.

Los cambios a las reglas de juego suponen procesos competitivos de las élites, las cuales buscan alterar el modo en que está distribuido el poder (Boix, 1999; García Díez, 2006; Buquet, 2007 y Norris, 2011); a su vez, éstos se encuentran dominados por intereses partidistas, normalmente sin participación directa de la ciudadanía (Norris, 2011: 531) o, incluso, muchas veces se realiza a sus espaldas. Estos procesos no son inocentes ni casuales. Por el contrario, en toda reforma electoral los actores políticos buscan influenciar la competencia política con sus preferencias (Nohlen, 1981: 141; Norris, 2011: 531).

Los actores partidistas suelen desarrollar estrategias al tratar de respetar una serie de reglas que los legitimen a ellos, al proceso electoral y a los resultados de éste. En algunas ocasiones se busca imponer su visión normativa, el modo en que creen que debe ser la política democrática, y en otras, maximizar sus beneficios en términos electorales, impedir que otros actores tengan mejores opciones que ellos en la competencia, o usar las reglas de juego como moneda de cambio para conseguir otros objetivos reformistas. De ese modo, las reglas político-electorales terminan por depender de las preferencias de quienes compiten (y controlan) el poder (Remmer, 2008: 7)<sup>2</sup>, en contextos de racionalidad limitada, aunque también condicionadas por otros factores que afectan a esas preferencias legislativas<sup>3</sup>.

Al mismo tiempo, la estabilidad de las reglas da cuenta del nivel de fortaleza de las instituciones (Levitsky y Murillo, 2010)<sup>4</sup>. Su cambio frecuente y reiterado indica

- 
- 2 La literatura sobre sistemas electorales se ha dedicado tradicionalmente a estudiar los sistemas electorales como variable independiente (Benoit, 2007. Ver, entre muchos otros: Duverger, 1957 o Cox, 2004). Solo recientemente se han analizado los sistemas electorales como variable dependiente (Norris, 1995; Gallagher y Mitchell, 2005; Benoit, 2007), que refleja el sistema de partidos (Colomer 2005; Remmer 2008), o que se puede emplear como indicador de la dimensión de estabilidad de la fortaleza institucional (Levitsky y Murillo, 2010).
  - 3 Las explicaciones centradas en la teoría de la elección racional han sido las dominantes para entender los procesos de reforma electoral (Geddes, 1991 y Boix, 1999), aunque recientemente algunos autores han propuesto argumentos alternativos a las decisiones de las élites legislativas como factores determinantes del proceso reformista (Norris, 2011; LeDuc, 2011 y Katz, 2011). Norris (2011) y Katz (2005) enfatizan en el papel de la ciudadanía, su indignación y la falta de legitimidad de los sistemas políticos como catalizadores de las presiones públicas hacia el cambio electoral, así como también en profundas “crisis de gobernabilidad” (Reynolds *et al.*, 2006: 22), las presiones de las dirigencias partidistas (no legislativas) y el rol de los tribunales electorales u órganos constitucionales que limitan las decisiones de los actores legislativos (Norris, 2011 y Sobrado, 2015).
  - 4 El término “fortaleza institucional” se define mediante dos dimensiones –imposición y estabilidad– que permiten construir una tipología (Levitsky y Murillo, 2010). Sin embargo, todavía faltan maneras más sistemáticas para medirlas a ambas. Lo interesante es que una de las posibles estrategias para operacionalizar la estabilidad es contabilizar las reformas electorales (Levitsky y Murillo, 2012).

la inestabilidad del escenario en el que se comportan los políticos, la rotación, alternancia o modificación de los incentivos políticos, y dificulta cualquier intento de institucionalización de los comportamientos de los actores; además, limita la capacidad de las reglas para arraigarse. El cambio frenético de las reglas de juego incluso debilita a las instituciones y puede implicar una situación de “reemplazo constante” (Levitsky y Murillo, 2012: 21), aun cuando muchas veces son las propias élites las que realizan el cambio de reglas para luego no respetarlo<sup>5</sup>. Conocer el nivel de cambio o, por el contrario, de resistencia a este, da información sustantiva sobre los “patrones de cambio institucional” de cada país (Levitsky y Murillo, 2012).

El nivel de cambio que experimentan las reglas también incide sobre el nivel de institucionalización del sistema de partidos (Buquet, 2015), la composición de los gabinetes ministeriales (Rahat, 2011), la satisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de las instituciones, el tipo de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo (Lijphart, 1995; Tsebelis, 1990), el cortoplacismo político y las políticas públicas de baja calidad (Spiller y Tomassi, 2007), así como la misma fortaleza de las instituciones y su nivel de institucionalización (Huntington, 1968; Levitsky y Murillo, 2012).

La paradoja está en que los constantes cambios de las reglas de juego también pueden suponer mejores condiciones para el incremento de los niveles de representatividad e inclusión de sistemas políticos que han sido históricamente excluyentes. Al mismo tiempo, pueden mejorar los niveles de legitimidad del sistema democrático ante la ciudadanía en general y, específicamente, ante grupos que se autopercebían fuera del juego político, como ha ocurrido recientemente con el movimiento indígena en Ecuador (Freidenberg y Pachano, 2015) y Bolivia (Romero Ballivián, 2015), o con las reformas de paridad de género impulsadas en cinco países de la región (Bolivia, Ecuador, México, Honduras o Nicaragua).

El objetivo de este trabajo es describir el ritmo y el contenido de casi 250 reformas electorales realizadas en América Latina desde 1978 al 2015. El argumento de este capítulo es doble. En primer lugar, la evidencia empírica permite distinguir tres grupos de países de acuerdo con su ritmo de reformas electorales: sistemas políticos hiperactivos, moderados y pasivos. Los sistemas hiperactivos han registrado más de 20 cambios entre 1978 y el 2015. Estos países han realizado modificaciones constantes de su legislación electoral en las últimas cuatro décadas. Algunos de ellos incluso han creado sistemas electorales con elementos contradictorios. Estos sistemas han debilitado sus instituciones, debido a las dificultades para dotar de certidumbre en

---

5 Un ejemplo de ello ha sido la reforma electoral mexicana del 2014, que experimentó dificultades importantes al ser acatada por los partidos que compitieron en las elecciones intermedias de junio del 2015.

el tiempo a los actores políticos y a la ciudadanía. En esta categoría se incluyen casos como el de Ecuador, México o Perú, con más de 20 reformas.

Los sistemas moderados describen a sistemas políticos que han evidenciado entre seis y 19 cambios en sus leyes electorales. En ellos se incluye a la mayoría de los países latinoamericanos con cambios tanto en el “corazón del sistema electoral” (Lijphart, 1995) como en el resto de los elementos relacionados con el “régimen electoral” (Nohlen, 1993: 11). En tales sistemas, los cambios son graduales y en la mayoría de los casos no se registran modificaciones sobre las mismas dimensiones del sistema (como suele ocurrir en los sistemas hiperactivos, que llegan a tener como siete reformas, contradictorias entre sí, en una misma dimensión en el periodo analizado).

Los sistemas pasivos, con cinco o menos reformas, comprenden solo dos casos: Uruguay y Paraguay. Estos países han introducido un mínimo de cambios en la legislación electoral y muestran una importante estabilidad en términos institucionales, mas no necesariamente en términos de una alta calidad y estabilidad democrática. Paraguay es parte de este grupo y no es precisamente uno de los países modelo en materia de desarrollo democrático, si se consideran la presidencia interrumpida de Raúl Cubas (1998-1999) por renuncia ante la posibilidad inminente de impeachment, y la reciente destitución del presidente Fernando Lugo en el 2012, también vía impeachment (Marsteintredet et al., 2013), de carácter express y legal, pero intempestivo. No obstante, estos sistemas se han caracterizado por ser menos incluyentes que los demás países (en cuestiones como leyes de cuotas de género o al incluir la posibilidad de voto de los ciudadanos nacionales residentes en el extranjero) durante casi todo el periodo de análisis.

En segundo lugar, se identifican dos grandes tendencias contradictorias. Por un lado, una creciente concentración del poder en el Ejecutivo, la aprobación de medidas orientadas al debilitamiento de los partidos como actores centrales de la representación, así como también a favorecer la personalización del vínculo elector-partido por reformas como el voto preferencial o el desbloqueo de las listas. Sin embargo, por otro lado, es evidente que al mismo tiempo muchas de las reformas realizadas en las últimas décadas van orientadas a generar una mayor inclusión y participación de sectores anteriormente excluidos (como la aprobación de cuotas de género o la paridad, las candidaturas independientes o la inclusión del voto en el extranjero) y de democratización del proceso de selección de candidaturas (Freidenberg, 2015).

El texto se estructura en tres partes. En la primera se define qué se entiende por reforma tras la construcción de una base de datos de reformas electorales a nivel ejecutivo y legislativo nacional en 18 países de América Latina (sección II). En la segunda se analiza el nivel de frecuencia (ritmo) de los cambios realizados y se

presenta una clasificación de los sistemas políticos en la región de acuerdo con el número de reformas realizadas en el periodo analizado (sección III). En la tercera se revisan las principales tendencias (contenido) en dos dimensiones, relacionadas con la competencia interpartidista y la organización interna de los partidos (sección IV). Posteriormente, se explora el vínculo entre el ritmo y el contenido de las reformas y la fortaleza de las instituciones (sección V). Al final se concluye con una reflexión sobre el espíritu contradictorio del reformismo electoral latinoamericano en las últimas cuatro décadas.

## ¿Qué es una reforma electoral y cómo medirla?

La literatura comparada sobre los sistemas electorales<sup>6</sup> y sus cambios se ha centrado tradicionalmente en los elementos que considera más importantes de un sistema electoral, como la fórmula (mayoritaria, proporcional o mixta/combinada<sup>7</sup>), la magnitud de las circunscripciones, el umbral electoral y el tamaño de las cámaras del poder legislativo (Lijphart, 1995; Katz, 2005); juntos conforman lo que se denomina el “corazón del sistema electoral”. Así, el cambio en el corazón de un sistema electoral constituiría per se una reforma electoral<sup>8</sup>. Esta perspectiva ampliamente aceptada ha implicado que el número de las reformas en las democracias occidentales haya sido considerado como relativamente bajo en la segunda mitad del siglo XX (Katz, 2005), y que se haya desarrollado la percepción de una actitud conservadora de los actores políticos con relación a la reforma electoral<sup>9</sup>.

Solo recientemente algunos estudios han sugerido la necesidad de ampliar el foco de los elementos que se consideran como parte de la reforma electoral (Leyenaar y Hazan, 2011; Jacobs y Leyenaar, 2011; Celis et al., 2011) y han planteado que

---

6 Aun cuando existen diferentes acepciones, en esta investigación se entiende por sistema electoral al conjunto de reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y con las que se pueden convertir en escaños o en cargos de gobierno. Esta definición “estricta” de sistema electoral es complementada por una visión más amplia en la que se incluyen otras reglas que también afectan la oferta y la demanda de la competencia, así como la representación política en general. Para una discusión sobre la definición estricta y amplia de sistema electoral, ver Nohlen (2007).

7 El texto de Lijphart (1995: 4) se refiere a la fórmula semiproporcional.

8 Lijphart (1995) postula que este cambio debe ser mayor al 20 % para contabilizarlo como una reforma (esto es, un nuevo sistema electoral). Además, toma en cuenta otras dimensiones menores como la estructura de voto, el *malapportionment*, la concurrencia de las elecciones legislativas y ejecutivas y el *apparentement*.

9 La lógica más evidente de esta tendencia es que los propios actores que llegaron al poder con determinadas normas electorales no las van a cambiar precisamente porque les dieron éxito en las elecciones (Katz, 2005), y porque cualquier cambio conlleva una importante incertidumbre (Andrews y Jackman, 2005).

estas reformas, las cuales se podrían considerar como menores o técnicas (Jacobs y Leyenaar, 2011)<sup>10</sup>, también pueden tener importantes consecuencias sobre el comportamiento de los actores políticos y las condiciones de la competencia<sup>11</sup>. De la misma manera, se ha abogado por llevar el estudio sistemático a otras regiones fuera de los países de Europa Occidental (Norris, 2011), para explorar las condiciones que conducen a que una reforma sea exitosa (Norris 2011: 531), así como los factores que explican su origen (Katz, 2005; Celis et al., 2011; Norris, 2011).

Varios autores se inclinan a sistematizar y a medir el grado de las reformas antes y no necesariamente después, por sus efectos, como se ha realizado de manera tradicional (Jacobs y Leyenaar, 2011). Además, en los últimos tiempos se han incluido otros temas relacionados con la profesionalización de la gestión electoral (gobernanza electoral), la regulación del financiamiento político y mediático de la campaña electoral, el uso de las cuotas de género legales, la posibilidad de participar por fuera del monopolio de los partidos políticos (candidaturas independientes) o la introducción de asientos reservados en el proceso de nominación de candidaturas.

En el presente trabajo se atiende esta visión amplia de la reforma electoral<sup>12</sup>. La revisión de los cambios en la legislación electoral incluye tanto los elementos observados por Lijphart (1995), como otros relacionados con la reelección (legislativa o presidencial) o la revocatoria del mandato presidencial. Asimismo, toma en cuenta componentes vinculados con las exigencias de cuotas de género o paridad en las candidaturas<sup>13</sup>, o el voto de los nacionales desde el extranjero<sup>14</sup>. Todos ellos captan las reglas relacionadas con la competencia interpartidista y sus cambios pueden tener importantes implicaciones sobre el funcionamiento del sistema político (Freidenberg y Došek, 2015). Asimismo, se incorpora la dimensión intrapartidista, que considera los cambios en la legislación electoral relacionados con la democracia interna de

---

10 Para una visión escéptica sobre el estudio de estas reformas, ver Katz (2005).

11 Esta perspectiva se asemeja a lo que Nohlen (1993: 11) llama “régimen electoral”, es decir, “todos los elementos relacionados con la elección”, o Massicotte *et al.* (2004: 4) denominan “leyes electorales”, como una categoría más amplia que sistema electoral. Metodológicamente, esto permite aumentar el número de casos y realizar estudios comparados. Ver Freidenberg y Došek (2015) para una discusión sobre el concepto de reforma electoral y los tipos de elementos por incluir en los análisis de las reformas en América Latina.

12 Dado el carácter descriptivo de esta investigación, no se busca establecer si se trata de cambios “de” sistema electoral, sino contabilizar los cambios “en” las dimensiones que integran un sistema electoral, conceptualizado aquí de manera amplia y con más elementos que los considerados por Lijphart (1995) o Katz (2005).

13 Para una justificación sobre la necesidad de tomar en cuenta reformas relacionadas con las leyes de cuotas, ver Celis *et al.* (2011) o Norris (2011).

14 Este elemento entraría en lo que Jacobs y Leyenaar (2011) denominan como la dimensión de “inclusión”, aunque dichos autores no toman en cuenta ese aspecto en su análisis.

los partidos políticos (particularmente, la selección de candidaturas para cargos de representación popular)<sup>15</sup>.

Cada cambio en los elementos aquí considerados (Cuadro 1) cuenta como una reforma electoral, sea esta promovida mediante un cambio constitucional o una ley común (por ejemplo, ley de partidos políticos o ley electoral), y se contabiliza por separado aunque sea parte de un mismo “paquete reformista”. El periodo de análisis se extiende desde 1978 hasta el 2015. La suma de estas reformas para cada país evidencia el ritmo reformista en materia de leyes electorales en un determinado sistema político.

**Cuadro 1**  
**Elementos de las reformas electorales**

<b>Reformas orientadas a la competencia entre partidos</b>
Fórmula para la elección de congresistas <sup>1)</sup>
Distritos en elecciones legislativas <sup>1)</sup>
Barrera/umbral legal en elecciones legislativas <sup>1)</sup>
Tamaño de las cámaras legislativas <sup>1)</sup>
Estructura de voto en elecciones legislativas <sup>2)</sup>
Concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas <sup>2)</sup>
Fórmula electoral en la elección presidencial
Reelección presidencial
Reelección legislativa
Duración del mandato presidencial
Duración del mandato legislativo
Revocatoria del mandato presidencial
Cuota de género para las candidaturas a cargos de representación popular nacional
Voto en el extranjero
<b>Reformas orientadas a la vida interna de los partidos</b>
Selección de candidaturas y medidas de democracia interna

Notas:

<sup>1)</sup> Reformas consideradas por Lijphart (1995) como mayores

<sup>2)</sup> Reformas consideradas por Lijphart (1995) como menores.

Fuente: elaboración propia.

15 Esta dimensión tampoco recibió atención en la literatura contemporánea sobre reformas electorales, aunque la evidencia empírica da cuenta de las consecuencias que las reformas sobre estas dimensiones tienen en la dinámica del sistema político, como se desprende, por ejemplo, del caso ecuatoriano (Freidenberg y Pachano, 2015).

## El ritmo de las reformas

En el periodo 1978-2015, ningún país latinoamericano ha evitado hacer una reforma electoral (Cuadro 2). Esto coincide con la evaluación del periodo previo a los procesos de la tercera ola de democratización iniciados en la década de 1970. La región manifiesta una tendencia a un gran activismo reformista desde la independencia (Negretto, 2010: 199), a diferencia de otras regiones de democracias consolidadas que han tendido a la estabilidad de sus reglas electorales (Lijphart, 1995; Katz, 2005; Rahat, 2011; Norris, 2011)<sup>16</sup>.

La mayor parte de las reformas realizadas se plasmó a nivel constitucional; muchas de ellas incluían elementos que cambiaban el sistema electoral. El proceso de reforma constitucional puede ser muy difícil, dado que reformar una Constitución suele ser, sin duda, mucho más complejo que cambiar elementos aislados del sistema electoral mediante una ley<sup>17</sup>, debido a que la primera suele requerir mayorías calificadas. Aun así, 15 países de la región aprobaron nuevas en el periodo analizado. Salvo México, Panamá, Uruguay y Costa Rica, el resto aprobó al menos una nueva Constitución desde la reinstauración democrática (ya sea en el momento inicial o durante el momento democrático actual). Algunos países, como Ecuador, incluso tuvieron tres diferentes en este periodo; esto ha supuesto una gran reforma constitucional “cada diez años” (1978, 1998 y 2008), además de múltiples reformas electorales legislativas con validez constitucional (como la de 1995 o la del 2010), que fueron poniendo “parches” a los textos constitucionales.

En este sentido, se realizaron nuevas Constituciones en Colombia, en 1991; Paraguay, en 1992; Perú, en 1993 y en el 2005; Venezuela, en 1999; Ecuador, en 1978, 1998 y en el 2008, más la reforma de 1995; en Chile, en el 2005; en Bolivia, en el 2009; en República Dominicana, en el 2010. También se han realizado cambios significativos a esas Constituciones sin generar un nuevo texto en Uruguay (1996) y México (2014), o por medio de una Asamblea Constituyente especialmente convocada para esa tarea, como en Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2008) y Bolivia (2009).

En algunas ocasiones incluso se consultó a la ciudadanía en un referéndum sobre la necesidad de llevar a cabo alguna reforma específica en materia electoral u otras cuestiones relevantes (Ecuador, 2007; Venezuela, 2007 y 2009), como la aprobación de los textos generados por la coalición reformista de cara a legitimar los cambios

---

16 De las 193 Constituciones que se han aprobado desde la independencia en la región, 103 correspondían al siglo XX. Unas 39 han estado vigentes entre 1978 y el 2015 (Cuadro 2).

17 Ver Rahat (2011) o Rahat y Hazan (2011) para una revisión y síntesis de las posibles barreras a la reforma electoral.

introducidos ante la ciudadanía (Uruguay, 1996; Venezuela, 1999; Ecuador, 2008). También se han realizado reformas constitucionales parciales por el propio Congreso (Brasil, 1988), de comisiones especializadas, e incluso se han celebrado pactos entre las diversas fuerzas político-partidistas para aprobar las reformas (el Pacto de Olivos, en 1993-1994 en Argentina, o el Pacto por México, 2013-2014). Estas reformas, que se han manifestado en enmiendas constitucionales o en leyes secundarias, incluyeron diversos aspectos sustanciales o, en su caso, detalles técnicos en materia electoral (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Constituciones y reformas electorales en América Latina (1978-2015)**

Sistema político	Número de Constituciones desde la independencia (incluye todas)	Constituciones vigentes desde la (re) instauración democrática	Número de Constituciones vigentes desde 1978	Reformas electorales realizadas a diferentes dimensiones	Número de reformas electorales desde 1978
Argentina	2	1853, 1994	2	1983, 1991 (2), 1994 (7), 2002, 2005, 2009	13
Bolivia	17	1967, 2009 (1994, 1995, 2002, 2004, 2005)	2	1994 (5), 1996, 1997, 1999, 2009 (6), 2010	15
Brasil	7	1969, 1988 (2005)	2	1985, 1988 (2), 1994 (2), 1995, 1997 (2), 2003, 2009	10
Chile	7	1925, 1980 (2005)	2	1989, 1994 (2), 2005 (5), 2011, 2015 (3)	12
Colombia	7	1886, 1991 (2005)	2	1991 (2), 1994 (3), 2003 (2), 2005, 2011	9
Costa Rica	12	1949	1	1990, 1996, 1998 (3), 2003, 2009 (2), 2013	9
Ecuador		1978, 1998, 2008 (1996)	3	1983 (3), 1984 (2), 1985, 1986, 1994 (2), 1996 (3), 1998 (7), 2000 (3), 2002 (3), 2003, 2004, 2006, 2008 (2), 2009 (4), 2012 (2)	36

El Salvador	15	1983	1	1983 (2), 1988 (2), 2011, 2013 (3), 2014	12
Guatemala	7	1985 (1993)	1	1990 (3), 1994 (3), 2002 (2), 2004	9
Honduras	14	1957, 1965, 1982  (1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 2002, 2003, 2004, 2005)	3	1985 (4), 1988 (3), 1989, 2000, 2001, 2004 (3), 2012, 2015, 2017*	16
México	6	1917 (2014)	1	1977 (5), 1986 (4), 1987, 1993, 1996 (5), 2005, 2008, 2014 (5)	23
Nicaragua	12	1974, 1979, 1987, 2000  (1990, 1995, 2004, 2005, 2008, 2014)	4	1995 (7), 2000 (4), 2010, 2012 (4), 2014 (2)	18
Panamá	4	1972, 1983  (1994, 2004, 1978, 1993)	2	1983, 1997 (2), 1998, 2002 (2), 2004 (3), 2006 (2)	11
Paraguay	6	1967, 1992	2	1992 (2), 1996 (2), 2011	5
Perú	13	1979, 1993 (2005)	2	1979 (3), 1980 (3), 1984 (2), 1993 (3), 1997, 2000 (4), 2003, 2004 (3), 2009 (4)	24
República Dominicana	23	1966, 1994,  2002, 2010 (1966, 1994, 2002)	4	1994 (4), 1997 (2), 2000, 2002 (2), 2004, 2010 (8), 2015	19

Uruguay	6	1967 (1997, 2004)	1	1996 (4), 2009	5
Venezuela	24	1961, 1999	2	1993, 1998, 1999 (5), 2007, 2009	9
Total			39		249

Notas: Se cuenta como reforma la primera modificación después de la primera Constitución instaurada en cada país.

El número de reformas se calcula con base en el dato de cambio en cada una de las dimensiones analizadas para cada año. La unidad de observación se calcula al tomar un cambio en una dimensión en un año dado. Los números entre paréntesis evidencian la cantidad de cambios que se dieron en un determinado año en las diferentes dimensiones.

\* En Honduras se ha establecido que a partir del 2017 se aplique la paridad en la integración de las candidaturas partidistas a cargos de representación popular.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

Ese intenso activismo no ha sido homogéneo en todos los países de la región, más bien se ha distribuido entre los países de manera dispar, diferenciando sistemas hiperactivos, moderados y pasivos (Cuadro 3). La evaluación del periodo 1978-2015 da cuenta de cerca de 250 cambios a las diferentes dimensiones del sistema electoral y de las reglas que regulan la competencia partidista y la organización interna de los partidos en 18 países. Los sistemas hiperactivos han tenido un alto nivel de activismo reformista, ya que han realizado 20 o más reformas en el periodo analizado (Ecuador, 36; Perú, 24; México, 23). Los sistemas moderados han evidenciado un nivel de activismo reformista intermedio, ya que han promulgado entre seis y 19 reformas. En esta categoría se encuentra la mayoría de los países latinoamericanos. Los sistemas pasivos han mostrado un bajo nivel reformista, puesto que han implementado solo cinco o menos reformas, aunque algunas de ellas puedan ser consideradas como cuasi-refundacionales. Pese a que hayan sido pocas y realizadas todas de una vez, fueron al corazón del sistema (como en Uruguay en 1996).

### Cuadro 3

#### Países latinoamericanos según el ritmo reformista (1978-2015)

Hiperactivo (20+)	Moderado (6-19)	Pasivo (0-5)
Ecuador, Perú, México	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Venezuela	Uruguay, Paraguay

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

## El contenido de las reformas y las principales tendencias

Las reformas electorales se han realizado en diversas dimensiones y, a la vez, en una serie de elementos. Aquí se analizan los cambios orientados de las reglas que regulan la competencia entre partidos y los relacionados con la organización interna y vida política de éstos. De los cambios realizados en relación con estas dimensiones, las que más reformas han tenido han sido la representación de los grupos subrepresentados mediante la introducción de la cuota de género en las candidaturas (35 cambios en 18 países); la configuración de los distritos legislativos (34 cambios en 15 países); la reelección presidencial (27 cambios en 15 países); el tamaño de la Cámara baja (25 cambios en 12 países), y los mecanismos de selección de candidaturas al interior de las organizaciones partidistas (23 cambios en 16 países) (cuadro 4).

Algunas reformas se han dado de manera recurrente en una dimensión idéntica en un mismo país, mientras que dicha dimensión del sistema electoral nunca fue tocada en otros. Por ejemplo, la delimitación de los distritos en el nivel legislativo o el tamaño de la Cámara baja (Congreso o Asamblea legislativa) fue cambiada en siete ocasiones en Ecuador y la estructura de voto legislativa fue modificada en cinco oportunidades en Perú, mientras que esta última dimensión nunca fue reformada en Argentina, Paraguay o Nicaragua (cuadro 4).

## Cuadro 4

### Frecuencia de reformas a las reglas electorales (1978-2015)

	# cambios	# países
<b>Reformas orientadas a la competencia entre partidos</b>		
Cuota de género para las candidaturas a cargos de representación popular nacional	35	18
Distritos en elecciones legislativas	34	15
Reelección presidencial	27	15
Tamaño de la cámara legislativa (Cámara baja)	25	12
Voto de los nacionales desde el extranjero	20	15
Fórmula para la elección de congresistas	19	9
Fórmula electoral en elección presidencial	18	12
Estructura de voto en elecciones legislativas	17	11
Duración del mandato presidencial	13	10
Concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas	9	6
Barrera/umbral legal en elecciones legislativas	7	5
Duración del mandato legislativo	7	5
Reelección legislativa	5	4
Revocatoria del mandato presidencial	3	3
<b>Reformas orientadas a la vida interna de los partidos</b>		
Selección de candidaturas y medidas de democracia interna	23	16

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

## Tendencias de cambio en las reformas electorales

El análisis comparado de los contenidos de las reformas permite identificar diversas tendencias de cambio en los sistemas políticos latinoamericanos en el periodo 1978-2015; algunas de ellas contradictorias entre sí. Mientras se busca una mayor inclusividad en el Ejecutivo, también se concentra el poder y se fortalece a los presidentes. Al mismo tiempo que se pretende una mayor representatividad en el Legislativo, se abren los candados de la competencia y se personaliza el poder. Por tanto, las reformas generan incentivos contradictorios para los actores políticos – élites y ciudadanos– que integran el sistema político.

## Tendencias en materia de reglas vinculadas a la competencia entre partidos

### Tendencia I: Mayor inclusividad de la regla de elección presidencial

Las fórmulas para la elección del presidente de la República pueden distinguirse a partir de su nivel de inclusividad (Carey y Shugart, 1995; Jones, 1995; Negretto, 2010). Por una parte, la fórmula de mayoría relativa establece que el ganador es quien obtenga más votos, sin colocar ningún tipo de umbral mínimo; ésta es la regla más restrictiva de todas. Por otra parte, la regla de mayoría absoluta (y posible segunda vuelta, donde ya se emplea la mayoría relativa) es la que sostiene que el candidato ganador es aquel que consiga más del 50 % de los votos en la primera vuelta (o cualquiera de las combinaciones que se han empleado en la región, en donde se han incluido –además de un porcentaje mínimo que va del 35 % al 50 % y además puntos de diferencia entre los dos candidatos más votados para evitar la segunda vuelta (que van de cinco a diez puntos porcentuales).

De las 16 reformas realizadas a la fórmula de elección presidencial entre 1978 y el 2015, siete sistemas cambiaron la regla de mayoría relativa por la de mayoría absoluta o calificada (con posibles dos vueltas)<sup>18</sup>. La fórmula de mayoría relativa ha sido la predominante en la región hasta 1978. Para el 2015, 14 sistemas políticos empleaban la fórmula de mayoría absoluta (diez países con un 50 % más uno) y cuatro utilizaban una mayoría de entre un 35 % y un 45 % de los votos para ganar en la primera vuelta, con un porcentaje de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado<sup>19</sup>. En Bolivia (2009) y Ecuador (2008) se reformaron las Constituciones al contemplar la posibilidad de emplear ambas mayorías (absoluta y calificada, si es

18 Algunos países ya tenían el sistema de doble vuelta antes de 1978: Chile, desde 1925; Costa Rica, desde 1962, y Bolivia desde 1967. Otros lo establecieron al momento de instaurar la democracia en el país, como El Salvador (1983) o Guatemala (1985). Los países que la incorporaron a partir de 1978 fueron Ecuador (1978), Perú (1979), Brasil (1988), Colombia (1991), Argentina (1994), Uruguay (1996) y República Dominicana (1994).

19 Existen diferentes subtipos de fórmulas de doble vuelta para la elección de presidente: los sistemas de mayoría absoluta a dos vueltas tradicionales (Uruguay, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, El Salvador, Guatemala, República Dominicana); sistemas con mayoría a doble vuelta sin mayoría absoluta, pero con doble exigencia (en la primera vuelta, un porcentaje mínimo exigido más una distancia determinada con respecto al segundo más votado) (Argentina); sistemas de doble vuelta con mayoría absoluta en primera o una mayoría especial (si no se alcanza la absoluta), más una distancia determinada con respecto al segundo más votado (Ecuador, Bolivia), y sistemas de doble vuelta sin mayoría absoluta en primera, pero con un porcentaje mínimo exigido (Costa Rica), más puntos porcentuales de diferencia con el segundo candidato (Nicaragua).

que no se alcanza la primera). Para el 2015, Panamá, Paraguay, Honduras, México y Venezuela empleaban un sistema de elección presidencial de mayoría relativa, y a partir de ese año, Nicaragua también pasó a utilizar esta fórmula<sup>20</sup>.

## Tendencia II: Mayor concentración y personalización del poder presidencial

Otro de los temas que ha estado en el eje de la discusión reformista ha sido la autorización o la prohibición de la reelección presidencial. Según Serrafiero (2011: 254), en América Latina se han dado dos tendencias. Por un lado, se busca limitar el poder del presidente y, por el otro, dejar que un mandatario tenga la oportunidad de gobernar hasta que los ciudadanos decidan retirarle el apoyo en una contienda electoral. En el periodo 1978-2015 se han realizado más de 27 reformas en 15 países en relación con la reelección, ya sea por los intentos de los presidentes de perpetuarse en el poder o como una manera de reaccionar de manera reactiva a esos intentos<sup>21</sup>.

Esto da cuenta de que la legislación electoral latinoamericana es favorable a la reelección, reforzando el personalismo presidencial y, en algunos casos, incrementa las oportunidades para que haya “cancha inclinada” en la contienda electoral<sup>22</sup>. Esto es importante porque, como se ha demostrado en una investigación reciente (Penfold et al. 2014), los presidentes que buscan la reelección logran ganar con mayores

---

20 El caso diferente ha sido Nicaragua, que en el 2014 ha cambiado su sistema de doble vuelta para incorporar la mayoría relativa; con ello se restringe la inclusividad de la norma.

21 Algunos presidentes intentaron, en su segundo mandato, una reforma constitucional o un cambio legal para posibilitar su reelección. Lo lograron en Perú y en Venezuela, pero fracasaron en Argentina y en Colombia. Carlos Menem buscó la “re-reelección” en Argentina, sin éxito. Álvaro Uribe también buscó la posibilidad de re-reelegirse, pero la Corte Constitucional rechazó la ley que convocaría al referéndum que habilitaría su tercer mandato en Colombia (Serrafiero, 2011: 252). En Perú, Fujimori pudo presentarse a un tercer mandato gracias a la aprobación de la “Ley de Interpretación Auténtica” de 1996, que interpretaba el artículo 112 de la Constitución y establecía que la limitación de la reelección presidencial estaba referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del texto. En Venezuela, antes de Chávez, la reelección inmediata no estaba permitida. Al llegar al poder en 1999, Chávez reformó las reglas hacia la reelección inmediata y luego, en el 2009, introdujo la reelección indefinida. En Costa Rica, una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el 2002, permitió la reelección presidencial de Óscar Arias, algo que estaba prohibido constitucionalmente (artículo 132).

22 Como se desprende de los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de las elecciones del ciclo electoral 2013-2015.

márgenes frente a sus opositores (incluso al controlar tanto por variables económicas o institucionales). Esta tendencia a la reelección inmediata de los presidentes en el poder pone en la discusión dos temas clave en sí mismos contradictorios, vinculados con la posibilidad del electorado de premiar a aquellos presidentes que lo hacen bien, frente a las ventajas que tienen—sobre sus opositores— esos presidentes precisamente por estar en ejercicio del poder.

En la actualidad, solo dos países han aprobado la reelección indefinida (Venezuela, en el 2009, y Nicaragua, en el 2014)<sup>23</sup>, que es la situación de mayor permisividad hacia la concentración de poder en la figura del presidente. Recientemente, dos países han reformado hacia la posibilidad de reelección inmediata por una sola vez (Bolivia, 2009; Ecuador, 2008), lo cual se enmarca en una tendencia regional, ya que varios países contemplan este tipo de reelección (Argentina, Colombia, República Dominicana, Honduras y Brasil). En otros cinco países (Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) se permite la reelección siempre y cuando haya transcurrido al menos un mandato presidencial. En cuatro países, la reelección presidencial (en cualquiera de sus formas) continúa prohibida (El Salvador, México, Guatemala y Paraguay).

También ha habido reformas fallidas e incluso contradictorias en relación con esta materia. Por ejemplo, se ha buscado modificar la posibilidad de reelección inmediata e ilimitada a otra con un periodo de por medio (República Dominicana, 1994), para reintroducir la reelección inmediata (2002). Luego se ha pasado de inmediata a prohibirla, para introducir la posibilidad de reelección con un periodo de por medio (Nicaragua), luego volver a la reelección inmediata vía decisión judicial (2010) y después aprobar la indefinida (2014)<sup>24</sup>.

---

23 La reelección indefinida fue una práctica en Paraguay durante parte del régimen autoritario entre 1977 y 1992, y también en República Dominicana entre 1966 y 1994. Actualmente, dicha posibilidad se está discutiendo en Ecuador.

24 El presidente, vicepresidente y 105 alcaldes también buscaron la reelección y presentaron un recurso de amparo ante la Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia, con la intención de recurrir una resolución administrativa del Consejo Supremo Electoral (CSE), emitida el 16 de octubre del 2009. En ella, los magistrados electorales rechazaban la solicitud de aplicación del principio constitucional de igualdad incondicional de todo ciudadano, y de inaplicación del principio de interdicción electoral para dichos funcionarios. Un año después, la Corte Suprema de Justicia ratificó la sentencia #504 del 19 de octubre del 2009 de la Sala Constitucional, que indicaba la inaplicabilidad de los artículos 147 y 178 de la Constitución, los cuales establecían que la reelección era posible solo después de un mandato y obligó al CSE (sentencia #6 del 30 de setiembre del 2010).

## Cuadro 5

### Reformas a las reglas electorales para la elección a presidente (1978-2015)

Sistema político	Periodo	Fórmula electoral	Tipo de mayoría 1º vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría requerida 2º vuelta	Ciclo electoral	Mandato	Reelección	RM
Argentina	1983-2015	1	1	1	1	0	1	2	0
Bolivia	1982-2015	1	1	0	2	0	1	1	1
Brasil	1985-2015	2	0	1	1	1	1	1	0
Chile	1989-2015	0	0	3	1	3	3	0	0
Colombia	1974-2015	1	1	1	1	0	1	1	0
Costa Rica	1978-2015	0	0	0	0	0	0	2	0
Ecuador	1978-2015	1	1	0	0	2	1	2	1
El Salvador	1983-2015	0	0	0	0	0	0	2	0
Guatemala	1985-2015	0	0	0	0	0	0	0	0
Honduras	1982-2015	2	0	0	0	0	0	1	0
México	1976-2015	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicaragua	1987-2015	2	2	1	1	0	1	3	0
Panamá	1983-2015	0	0	0	0	0	0	3	0
Paraguay	1989-2015	0	0	0	0	0	2	1	0
Perú	1979-2015	1	1	0	2	0	1	2	0
República Dominicana	1978-2015	3	1	1	1	2	0	3	0
Uruguay	1984-2015	1	1	1	1	0	0	0	0
Venezuela	1978-2015	0	0	0	0	1	1	2	1
Total		16	10	9	11	9	13	27	3

Notas: En Colombia el año es 1974 por ser el del Frente Nacional que supuso una nueva etapa "pactista" en el desarrollo del sistema político.

En Paraguay, la posibilidad de reelección también se modificó en 1977 desde inmediata por única vez a inmediata e indefinida. En 1992, con la transición a la democracia, se aprobó la no reelección.

En el caso de México, 1976 es el año en el que comienzan las reformas electorales impulsadas por el gobierno de López Portillo, y que son consideradas como refundacionales por la literatura sobre el tema (Becerra et al. 2000).

Este cuadro muestra la cantidad de veces que se dio una reforma electoral en cada elemento del sistema electoral en cada país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

En otros casos se ha rechazado la posibilidad de reelección tras consultarle a la ciudadanía en un referéndum (Panamá, 1998); otro pasó de posibilitar la reelección inmediata a prohibirla (Paraguay, 1992); otro desde una reelección no inmediata a prohibirla, para luego recuperar la reelección inmediata (Colombia, 2005). Perú reformó nuevamente la Constitución para suprimir la reelección inmediata del presidente (2000) y dejó vigente la posibilidad de reelección transcurrido al menos un mandato. En México, la reelección presidencial está prohibida y no se discute sobre ella, cuestión muy vinculada a la propia cultura política y a los legados históricos del país<sup>25</sup>.

### **Tendencia III: Mayor proporcionalidad e inclusión de la fórmula de elección de diputados**

Una de las reformas más comunes ha sido modificar la fórmula electoral en la elección de los legisladores, en el sentido de favorecer la proporcionalidad y abandonar el principio mayoritario que había sido predominante en la región. De este modo, el valor de la representación e inclusión de diversos grupos ha primado sobre el de la eficacia de las instituciones (se privilegió la representatividad sobre la eficiencia y la gobernabilidad democrática). Esto provoca diversas consecuencias sobre el sistema político<sup>26</sup>. La representación proporcional ha sido el principio mayoritariamente adoptado<sup>27</sup>, ya que nueve sistemas políticos han introducido reformas hacia alguna fórmula más distributiva<sup>28</sup>.

---

25 En Costa Rica se emplearon mecanismos judiciales para conseguir la reelección, lo cual ha puesto sobre la mesa la cuestión del uso político de los jueces para dirimir estos conflictos. Si bien la reelección estuvo prohibida desde 1969, fue reinstalada vía judicial por la Sala Constitucional de la Corte Suprema en el 2003 (en su modalidad alterna por dos periodos). Ver el análisis de Martínez Barahona (2010) sobre Costa Rica y Nicaragua y el activismo judicial en materia de reelección presidencial. Recientemente se podría agregar a Honduras como un caso similar, ya que la reelección fue aprobada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en mayo del 2015.

26 Esta tendencia también es identificada en Negretto (2010: 203), Zovatto (2010), Orozco Henríquez (2010: 6) y Tuesta Soldevilla (1996).

27 Un grupo minoritario de sistemas por la mayor electorales y de los partidos ifcultad de las r sistema de doble vuelta para incorporar la mayor electorales y depolíticos emplea la fórmula de cuotas y restos (Hare), normalmente complementada con la asignación de los escaños restantes por la regla del resto mayor (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Este criterio es más imparcial con respecto a partidos grandes y pequeños, y suele ser más proporcional (Orozco Henríquez, 2010: 6).

28 Los sistemas más diferentes son aquellos que eligen mediante un sistema mixto (Bolivia, Panamá, Venezuela y México), donde se elige por más de un principio de representación. Así, una parte de la Cámara suele estar integrada por medio del principio proporcional y otra parte emplea un principio mayoritario para su conformación.

## Cuadro 6

### Reformas a las reglas electorales para la elección a legisladores, 1978-2015

País	Periodo	Tamaño Cámara	Fórmula electoral	Estructura de voto	Distritos	Mandato	Barrera legal	Reelección	Revocatoria	Cuotas de género
Argentina	1983-2015	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Bolivia	1982-2015	1	2	2	1	1	1	0	2	4
Brasil	1985-2015	0	0	1	0	0	0	0	0	3
Chile	1990-2015	1	0	0	2	0	0	0	0	1
Colombia	1978-2015	0	2	1	0	0	1	0	1	1
Costa Rica	1978-2015	1	1	0	1	0	0	0	0	2
Ecuador	1978-2015	7	6	1	7	2	0	1	2	5
El Salvador	1983-2015	1	0	1	1	0	0	0	0	1
Guatemala	1985-2015	3	0	0	3	2	0	0	0	0
Honduras	1981-2015	2	0	2	2	0	0	0	1	4
México	1978-2015	2	2	1	5	1	3	1	0	3
Nicaragua	1987-2015	2	3	0	3	1	0	0	0	1
Panamá	1983-2015	0	1	1	1	0	0	0	3	1
Paraguay	1989-2015	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Perú	1980-2015	3	0	5	6	0	1	0	0	2
República Dominicana	1994-2015	1	0	1	1	0	1	1	0	2
Uruguay	1985-2015	0	1	1	1	0	0	0	0	1
Venezuela	1978-2015	0	0	0	0	0	0	2	3	2
Total		25	19	17	34	7	7	5	12	35

Notas: Para cada país, el periodo inicia en el año en que se hizo la primera elección del periodo democrático tras la transición de la tercera ola. En algunas oportunidades, como señalan los cuadros del anexo, las reglas estuvieron vigentes desde antes de que se reinstaurara la democracia; por tanto, para figurar en dichos cuadros resultaba necesario poner el año desde cuando esa regla funcionaba (aun cuando los países experimentaron procesos autoritarios que hicieron que las reglas no estuvieran vigentes). En cuatro casos (Costa Rica, Colombia, México y Venezuela) se toma 1978 como punto de corte, de manera analítica, a los efectos de contar con un periodo comparable con el resto de países.

Este cuadro muestra la cantidad de veces que se dio una reforma electoral en cada elemento del sistema electoral en cada país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

La mayoría de países buscó incorporar la fórmula D'Hondt (Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), que es menos proporcional y favorece a los partidos más grandes. El caso de Ecuador destaca, ya que la fórmula electoral fue cambiada en seis oportunidades entre el 1978 y el 2009, lo que da cuenta de la dificultad de las élites partidistas para acordar una fórmula consensuada por todos los partidos políticos (Cuadro 6) y, como consecuencia, la imposibilidad de aprendizaje de los actores políticos. De los países con representación proporcional, en diez de ellos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Perú, Uruguay y Ecuador) se estila dividir el territorio nacional en diversas circunscripciones plurinominales que corresponden a la división político-administrativa<sup>29</sup>.

## **Tendencia IV: Personalización del vínculo entre electores y partidos y reducción de la capacidad de control de los partidos sobre las candidaturas**

El tipo de estructura de voto impactará sobre los niveles de competencia interna de los partidos, el vínculo entre representantes y electores o el tipo de orientación de las políticas que los legisladores impulsan en el Legislativo (Carey y Shugart, 1995). La literatura plantea dos sistemas puros de estructura de voto: la que supone elegir una lista cerrada y bloqueada de candidatos, normalmente elegidos por el partido, y la que implica elegir a una persona (voto personalizado). Entre estos dos sistemas extremos existen diversas combinaciones, con diferentes efectos sobre la representatividad. En cualquier caso, esta es una de las dimensiones más sensibles a la reforma electoral, incluso porque en las últimas décadas la opinión pública (y opinión publicada) latinoamericana ha presionado hacia un menor poder de los partidos políticos en la

---

29 A cada distrito se le asigna un número variable de escaños en función de su población o de sus electores (como en Paraguay) sobre el total nacional. En algunos casos, un número de escaños se elige a partir de una lista nacional (Guatemala, Nicaragua, El Salvador hasta el 2005, Ecuador hasta 1998 y desde el 2008) y el resto se divide en circunscripciones regionales, distritales o provinciales. En Venezuela, desde 1999, al cuerpo legislativo deben agregarse tres diputados que son elegidos en representación de las comunidades indígenas; lo mismo sucede en Bolivia, que en la reforma del 2009 ha incluido las siete Circunscripciones Especiales Indígena, Originario, Campesinas. En Ecuador, desde el 2008 se ha incorporado representación de los ciudadanos que se encuentran en el exterior. En Nicaragua, a los 90 diputados fijos que se eligen en cada elección se les deben agregar aquellos candidatos presidenciales que hayan perdido, pero cuyo porcentaje de votos sea igual o superior al promedio de los cocientes regionales. Cabe recordar que en algunos países se actualiza el número de diputados por adjudicar en cada circunscripción de acuerdo con los censos poblacionales; tales cambios no se reflejan en las reformas aquí estudiadas.

elección final de las candidaturas, como parte de su búsqueda por superar la crisis de legitimidad de la política<sup>30</sup>.

La tendencia histórica en América Latina ha sido la de emplear el sistema de listas cerradas y bloqueadas. En la actualidad, siete países emplean este sistema (Argentina, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay), mientras que otros lo utilizan de manera mixta para la elección de los legisladores que se seleccionan por medio de distritos plurinominales (México, Bolivia, Venezuela, Colombia y Panamá). Desde 1978 ha habido reformas importantes relacionadas con la estructura del voto y hacia una creciente capacidad de los electores para decidir las candidaturas de los partidos, con la pretensión de hacer el sistema de elección más directo, personalizar la representación y atacar el monopolio de los partidos en cuanto a la oferta electoral. Las reformas orientadas a incluir el voto preferencial o la lista no bloqueada se dieron en ocho países como Panamá (1983), Perú (1979, 2000, 2009), Colombia (1994), Ecuador (1998), Brasil (1996, 2003), Honduras (2004), República Dominicana (2010) y El Salvador (2011).

Esta tendencia hacia la personalización del vínculo entre políticos y electores se potencia por el esfuerzo realizado por las élites de algunos sistemas políticos para dismantelar el monopolio de la representación de los partidos en la definición de las candidaturas tanto legislativas como presidenciales. A nivel presidencial, nueve países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y México) reformaron sus legislaciones para permitir las candidaturas independientes en el régimen político electoral, con lo cual se busca satisfacer la presión de la opinión pública que exige una mayor legitimidad del sistema político.

## **Tendencia V: Mayor representación de grupos subrepresentados en las instituciones políticas**

La subrepresentación de las mujeres en las instituciones manifiesta una grave falla en el funcionamiento de una democracia (Krook, 2014; Krook y Norris, 2014; Dahlerup, 2006), ya que no resulta sencillo concebir un sistema político como democrático

---

30 El papel de los factores culturales, como las percepciones de la opinión pública sobre los cambios en las reglas electorales, ha sido estudiado por Norris (2011), Weir (1992) y Katz (2005), como una explicación alternativa a la teoría de la elección racional centrada en los cálculos de las élites. Entre todos los factores culturales que Norris (2011) explora en su estudio, los resultados demuestran que las preferencias ciudadanas por la democracia son los predictores más fuertes y significativos de la subsiguiente adopción de reformas electorales, incluso por encima de los niveles de desarrollo económico y humano, el registro histórico de la reforma de la democracia en cada país, la satisfacción con el funcionamiento democrático o la confianza en las instituciones.

cuando al menos la mitad de la población se encuentra subrepresentada. Desde la Cumbre de Beijing (1991), los países latinoamericanos han reformado sus legislaciones con la intención de contribuir a una mayor representación femenina en los cargos de elección popular (cuadro 4)<sup>31</sup>. La incorporación de mecanismos de acción afirmativa buscó precisamente modificar una tendencia histórica de baja representación de las mujeres en las instituciones políticas en América Latina.

Las cuotas de género y, en su caso, la paridad, contemplan un porcentaje de representación en las listas que actualmente va desde el 30 % (Argentina, 1991; Brasil, 1997; Perú, 2000; Honduras, 2000; Panamá, 2007), el 40 % (Honduras, 2012; Chile, 2015), hasta la paridad, es decir, el 50 % de representación de ambos géneros (Costa Rica, 2009; Venezuela, 2008; Ecuador, 2009; Bolivia, 2010; Nicaragua, 2012; México, 2014; Honduras, 2017)<sup>32</sup>. Si bien las cuotas han conseguido incrementar la representación, son más fuertes si están acompañadas de otras medidas vinculadas al sistema electoral, como las listas cerradas y bloqueadas, mandatos de posición en las listas, que incluya tanto a titulares como a suplentes; que las mujeres sean ubicadas en puestos “elegibles” y no en distritos perdedores, una fórmula electoral proporcional, tamaños de distrito moderados o grandes (Krook, 2014; Jones, 2009) y ausencia de válvulas de escape que permitan no cumplir la cuota (Freidenberg y Caminotti, 2015).

La experiencia comparada ha dado cuenta de que la cuota genera mejores resultados cuando existen actores políticos o sociales con capacidad de veto que monitorean el funcionamiento de esta medida (justicia electoral, medios de comunicación, redes de mujeres, entre otros) (Sobrado, 2015). Los jueces electorales (Argentina, Costa Rica, México), que controlan el cumplimiento de la ley de cuotas de género y cambian el orden de los candidatos por mandato de ley, ajustándolo a la norma, resultan clave

---

31 Argentina (1991), Bolivia (1997, 1999, 2005 y 2010), Brasil (1995 y 1997), Costa Rica (1990, 1996 y 2009), Ecuador (1998, 2008 y 2009), Honduras (2000 y 2004), México (1996, 2008, 2014), Panamá (1997 y 2007), Paraguay (1996), Perú (1997 y 2000), República Dominicana (1997 y 2002), Venezuela (1998 y 2008), Nicaragua (2012), Uruguay (2014) y Chile (2015).

32 En Uruguay no aparece explícitamente el nombre de “cuotas”. La Ley de Órganos Electivos Nacionales y Departamentales y de Dirección de los Partidos Políticos establece que para la integración de las autoridades nacionales y departamentales de los partidos, en todas las listas se deben incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, ya sea en el total de la lista presentada o en los primeros 15 lugares de ella. La ley regirá para elecciones nacionales o municipales a partir del 2014. Ley N° 18.476. Publicada D.O. 21 abr/009 - N° 27714. En Colombia, la ley 581 del 2000 estipula que se contemple un 30 % de mujeres para cargos administrativos, pero no incluye los cargos electivos legislativos. En 1999 se había establecido una Ley de Cuotas de 30 % para ambas Cámaras legislativas, pero en el 2001 fue declarada inconstitucional. En la elección del 2014 se incorporó, por única vez, una cuota del 30 % para la elección de legisladores.

para mejorar el rendimiento de las cuotas. Lo mismo sucede con las redes de mujeres (México), los medios de comunicación de masas y los organismos electorales y jurisdiccionales activos desde donde se monitorea el cumplimiento de las exigencias normativas (Sobrado, 2015), ya que son centrales para mejorar la efectividad de la cuota.

## **Tendencia VII: Ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía**

Diferentes países han incorporado la posibilidad de voto de sus connacionales en el extranjero en las elecciones presidenciales o legislativas; con ello se facilita el ejercicio pleno de los derechos políticos más allá del lugar de residencia, y la extensión de la ciudadanía para las personas que han migrado. En la actualidad, 14 países cuentan con la posibilidad de que los ciudadanos voten desde el exterior, en diferentes modalidades y características. Perú (1979), Honduras (1982, 2001), Brasil (1988), Argentina (1991), Venezuela (1993), República Dominicana (1997), Nicaragua (2000), Honduras (2001), Ecuador (2002), México (1996, 2005, 2014), Panamá (2006), Bolivia (2009), Paraguay (2011), Costa Rica (2013) y El Salvador (2013) permiten el voto de sus ciudadanos en el extranjero<sup>33</sup>.

## **Tendencias en materia de reformas a las reglas sobre la organización de partidos y a su vida interna**

### **Tendencia VII: Mayor intervención del Estado para la democratización de los procedimientos de selección de candidaturas**

Los esfuerzos democratizadores de los partidos políticos se hicieron evidentes en 14 países, tras introducir en la Constitución o en la legislación la regulación de los mecanismos de selección de candidaturas, que tienden a hacer más competitivos los procesos internos. Con estas reformas, el Estado pasó a obligar a los partidos a seleccionar las candidaturas con la participación de los militantes o ciudadanos, con la pretensión de hacerlos internamente más democráticos. Costa Rica (1949) fue el primer país en regular los procesos internos, seguido por Honduras (1985-1989), Colombia (1994), Paraguay (1996), Panamá (1997), Uruguay (1996), Bolivia y

---

33 A pesar de las fuertes presiones y discusiones, Chile y Uruguay aún no lo aprueban.

Venezuela (1999), Argentina (2002, 2005, 2009), Perú (2003), República Dominicana (2004, 2015)<sup>34</sup>, Ecuador (2008)<sup>35</sup>, Chile (2012) y México (2014) (Freidenberg, 2015).

Todos estos países aprobaron leyes orientadas a la introducción de procedimientos más democráticos, aunque con diferencias en los mecanismos empleados, en el grado de obligatoriedad de su cumplimiento por parte de los partidos y en el papel de la autoridad electoral con respecto al proceso de selección interna. El Estado establece que las elecciones internas sean obligatorias, simultáneas, abiertas y organizadas por el Estado, con y sin voto obligatorio para el electorado (Argentina<sup>36</sup>, Uruguay, República Dominicana) y con válvula de escape o “puerta de salida” de los partidos si no tienen movimientos internos (Honduras); esto significa que la ausencia de movimientos internos les exime de hacer elecciones internas. También establece que sean obligatorias pero no simultáneas, abiertas o cerradas, organizadas por los partidos cuando ellos consideren oportuno, con o sin el financiamiento del Estado (Panamá, Paraguay, Ecuador, Perú, Costa Rica y Venezuela (Freidenberg, 2015).

---

34 La Suprema Corte de Justicia de República Dominicana aprobó un recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de Elecciones Internas Obligatorias a los partidos políticos [#286-04 aprobada en octubre del 2004], ya que se debía a “obligaciones antidemocráticas en perjuicio de los más idóneos candidatos de los partidos”. Esto llevó a quitar la obligación a los partidos de celebrar elecciones internas. En abril del 2015 se aprobó en la Cámara de Diputados la Ley de Partidos, que llevaba 15 años de debate. En ella se establece que la Junta Central Electoral regulará y organizará las campañas electorales internas de los partidos para la escogencia de los candidatos a cargos presidenciales, congresionales y municipales, con el padrón de electores de la JCE, conforme a un reglamento elaborado para tales fines. Las elecciones serán celebradas simultáneamente en un mismo día (el último domingo del mes de noviembre del año preelectoral). El candidato o candidata que se elija mediante este mecanismo no podrá ser sustituido mediante mecanismos internos del partido, a menos que el beneficiario renuncie o haya sido condenado por medio de sentencia irrevocable o haya cometido delitos graves.

35 A diferencia de los países que hicieron reformas para garantizar el pluralismo, en Colombia la ley no establece este requisito de manera obligatoria, pero regula su realización cuando los partidos deciden convocar a elecciones a partir de una ley especial. En Guatemala, por el contrario, la ley continúa manteniendo la Convención Partidista como mecanismo de selección de candidatos. En Brasil no existe regulación relacionada con la manera en que los partidos deben elegir a sus candidatos y se deja que cada uno resuelva sobre el tema según sea la voluntad partidista.

36 En febrero del 2005, en Argentina se discutió la posibilidad de recuperar la ley 25.611 de Elecciones Internas y establecer un periodo de 90 días para la celebración de éstas en todos los distritos, para todos los partidos, donde los políticos no pactaran la conformación de una única lista y la inscribieran en el periodo establecido. No obstante, fue recién en el 2009 cuando se aprobó la Ley de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) para todos los partidos políticos.

El marco normativo también estipula que la autoridad electoral intervenga en los procedimientos de selección de candidaturas en Honduras, Argentina, República Dominicana y Uruguay (esto ocurre además en Colombia y Chile, si los partidos así lo requieren). En tanto, en otros casos, los órganos electorales estatales solo pueden supervisar o dar fe de lo que haga el partido, como en Nicaragua, donde el Consejo Supremo Electoral arbitra los conflictos internos por solicitud de las partes; en Panamá, donde el Tribunal Electoral envía delegados para mediar en caso de que los partidos lo soliciten, pero no tiene jurisdicción sobre los procesos internos; en Costa Rica, donde el Tribunal Supremo Electoral actúa si ocurren conflictos entre los militantes<sup>37</sup>.

Algunos países dejan vía libre a que los propios partidos resuelvan sobre el modo en que seleccionan sus candidatos y, por tanto, no se encuentran regulados por ley (Guatemala, Brasil, Nicaragua o Bolivia). En México se aprobó una reforma electoral en enero del 2014 con la intención de democratizar a los partidos; sin embargo, hasta el momento no se puede determinar cómo interpreta cada partido los preceptos que indica la nueva ley en cuanto a la forma en que deben adoptar estos mecanismos para garantizar el respeto a los principios democráticos. La norma establece ese criterio, pero no especifica qué se entiende por “principios democráticos” y cuáles son los mecanismos que garantizan que ese principio se cumpla como establece la ley.

Finalmente, las reformas electorales orientadas a cambiar los mecanismos de selección de candidaturas no han tenido los mismos efectos en todos los sistemas políticos donde se implementaron ni garantizaron la democracia interna que tanto anhelaban en las motivaciones de los proyectos reformistas (Freidenberg, 2007 y 2015). Esto da cuenta de que es importante el contexto político en el que se lleven a cabo los procesos electorales internos, las características del sistema de partidos, el nivel de institucionalización de las organizaciones partidistas, la experiencia previa que ese partido tenga con el mecanismo de selección utilizado, la tradición organizativa y la cultura política de los miembros de dichas organizaciones (Freidenberg, 2015). La experiencia de los partidos latinoamericanos evidencia que no existe una receta única ni un solo modelo e, incluso, que un mismo procedimiento implementado en contextos diferentes puede tener resultados distintos.

---

37 En Bolivia, la Ley 1983 de Partidos Políticos de 1999 daba potestad a la Corte Nacional Electoral para que organizara y supervisara los procesos internos, pero el reglamento de la ley del 2001 quitó a dicha instancia la potestad sobre ellos; con esto, los representantes quedaron encargados de la definición de las candidaturas. El caso de menos intervencionismo es el de Paraguay, donde el órgano solo puede ejercer un control mínimo sobre los partidos.

## El ritmo del cambio, el contenido de las reformas y la fortaleza de las instituciones

El capítulo distingue tres grupos de sistemas políticos latinoamericanos en relación con su ritmo de reformismo. Primero, un grupo de sistemas hiperactivos, con un alto nivel de activismo, que en el periodo analizado han alcanzado al menos 20 reformas; por ejemplo, en Ecuador se realizaron 36. En algunas circunstancias, incluso las dimensiones reformadas no estuvieron vigentes ni siquiera un año, lo cual da cuenta de la incapacidad de las élites para dotar de estabilidad a las reglas de juego y de la baja legitimidad de los acuerdos alcanzados por los actores políticos.

En el periodo analizado, circunstancias similares se han dado en Perú (24 cambios) y México (23 cambios). En estos países, las reformas no se concentraron en ningún área en particular, sino que cada uno dio preferencia a distintos elementos de la legislación. En Ecuador predominaron las reformas en la configuración de los distritos electorales para el legislativo, en el tamaño de la cámara legislativa y en la normativa sobre la participación de las mujeres en la política; en Perú se cambió con mayor frecuencia la legislación sobre el tamaño de los distritos y en la estructura de voto legislativo; en México, las reformas se distribuyeron en diferentes ámbitos (entre los que se incluyen los distritos del ámbito legislativo).

Se trata de sistemas donde resulta más patente el “reemplazo constante” de las instituciones (Levitsky y Murillo, 2012: 21), debido a una “rápida construcción institucional” (Grzymala-Busse, 2011: 1284) que suponía acuerdos entre las élites políticas y, al mismo tiempo, no dejaba suficiente tiempo para la racionalización de los incentivos y el proceso de aprendizaje político en los diferentes actores partidistas que intervienen en la competencia. En otros casos se da precisamente debido a la situación contraria, es decir, a la incapacidad de las élites para ponerse de acuerdo con respecto a cuáles son las “mejores reglas” para el sistema político, aun cuando las reformas electorales son un instrumento de intercambio (casi exclusivamente) entre las élites políticas.

Un segundo grupo de sistemas políticos moderados se refiere a aquellos que han tenido un ritmo moderado, entre seis y 19 reformas. En este grupo está el mayor número de países, entre los que se encuentran República Dominicana (19 cambios), Nicaragua (18 cambios), Bolivia (15 cambios), Honduras (16 cambios), Argentina (13 cambios), Chile y El Salvador (12 cambios), Panamá (11 cambios), Brasil (10 cambios), Colombia, Costa Rica y Venezuela (9 cambios) y Guatemala (6 cambios). Los cambios no se centraron en algún elemento en particular, sino que abarcaron diversos elementos aquí considerados para las reformas electorales.

Finalmente, un tercer grupo son los sistemas pasivos, que se han caracterizado por realizar cambios mínimos en sus reglas (Paraguay y Uruguay), con cinco reformas. En Paraguay, la legislación cambió sobre todo el periodo del mandato presidencial y la posibilidad o no de reelección del poder ejecutivo, el derecho al voto desde el extranjero y la ley de cuotas de género para las candidaturas. Mientras tanto, en Uruguay hubo una importante reforma (constitucional) en 1996 que modificó aspectos centrales del proceso electoral, como el modo de elegir al presidente (con la incorporación del requisito de mayoría absoluta y posible segunda vuelta), la reducción del número de candidatos presidenciales por partido, la separación de las elecciones nacionales y subnacionales, la manera de elegir a los diputados (al eliminar la acumulación por sublemas) o el modo en que se seleccionan los candidatos (al incorporar la obligatoriedad de celebrar elecciones internas, organizadas por el Estado y de manera simultánea para todos los partidos y antes de las elecciones generales).

El nivel de activismo reformista no está asociado de manera clara al nivel de institucionalización de los partidos políticos en el sistema. Por un lado, algunos países con baja institucionalización de las organizaciones partidistas, como Perú y Ecuador (Jones, 2010), muestran un alto nivel reformista. A su vez, un país como Guatemala, con los partidos menos institucionalizados en la región (Jones, 2010), evidencia un reformismo limitado. Por otro lado, si bien Uruguay –con partidos políticos muy institucionalizados– tiene menores niveles de activismo reformista, México –con organizaciones partidistas bastante institucionalizadas (Jones 2010)– tiene niveles de reformismo tan altos como Perú, que es uno de los casos de hiperactivismo reformista (como México y Ecuador).

Por lo tanto, los niveles de reformismo parecen más relacionados con la manera en que se “hace la política”, los intereses (de corto plazo) de los actores políticos, las coyunturas políticas en los respectivos países y patrones de difusión de reformas en la región, con factores explicativos particulares a cada contexto nacional y diferentes combinaciones causales hacia los mismos resultados de un hiperactivismo reformista, como en los casos de México y Perú.

Además, la investigación pone en evidencia que los casos de mayor inmovilismo reformista han mantenido escenarios estables de competencia, aunque el rendimiento de sus instituciones no necesariamente haya sido el más óptimo (como evidencia el caso de Paraguay o el de Guatemala). Más aún, tampoco resulta factible establecer una relación directa entre ambas circunstancias, toda vez que el desarrollo institucional de los casos que tuvieron pocas reformas es muy disímil entre sí, como resulta de la comparación de Uruguay, por un lado, y Paraguay o Guatemala, por el otro. Estos dos últimos países ocupan normalmente puestos bajos según los índices de calidad de la democracia en la región (Levine y Molina, 2007; Morlino, 2014).

La evaluación de las reformas analizadas muestra las contradicciones generadas en estos procesos reformistas, que han caminado hacia polos opuestos en términos de representación y gobernabilidad (Negretto, 2010; Marengo, 2010), y no han podido dar respuesta a muchos de los dilemas que enfrentaban los sistemas democráticos en la región. Las explicaciones de los procesos de cambio parecen encontrarse entre dos posturas teóricas: por un lado, muchos se explican por los cálculos de las élites (del mismo modo que lo argumentan los autores dentro de la elección racional) (Boix, 1999; Benoit, 2004; Geddes, 1991) y por otras razones relacionadas con los valores y convicciones de estos mismos actores partidistas, la cultura política, es decir, el descontento de la ciudadanía con la legitimidad del régimen, o con difusión transnacional y la promoción de las organizaciones regionales/internacionales (Norris, 2011; Celis et al., 2011; Katz, 2005; Weir, 1992; Reynolds et al., 2006; Krook, 2006).

Asimismo, queda cada vez más patente que los partidos políticos y sus élites no son los únicos actores relevantes en las reformas político-electorales y su análisis. Aunque persista su importancia, otros protagonistas como el poder judicial (Martínez Barahona, 2010; Katz 2011), la ciudadanía por medio de la presión de opinión pública (Norris, 2011), de diversos mecanismos de democracia directa (Altman, 2010; LeDuc, 2011) o como actores de la sociedad civil doméstica (Htun et al., 2014), las organizaciones regionales e internacionales que promueven determinadas innovaciones en materia electoral y los actores transnacionales (Krook, 2006; Celis et al., 2011) necesitan ser tomados en cuenta como actores importantes en los procesos de reformas electorales.

Resulta evidente que varias de las reformas como la personalización del voto, la imposición de elecciones internas obligatorias a las dirigencias de los partidos o las candidaturas independientes han sido más una manera de “darle algo” a la ciudadanía que ejercía la presión que el resultado de un diagnóstico serio y, por tanto, una política para dar respuesta a los problemas más estructurales que ese diagnóstico planteaba. Este cortoplacismo en la elaboración de las reformas es el que conduce a que estas no terminen de asentarse (y los actores no terminen de adaptarse al juego estratégico), porque resulta más sencillo impulsar una nueva reforma (o una contrarreforma) que adaptarse a las nuevas reglas y reconocer las responsabilidades por impulsar reformas sin un diagnóstico adecuado de largo plazo.

Una de las reformas que más ha calado en el espíritu reformista latinoamericano ha sido la de intentar asegurar una mayor capacidad de decisión de los ciudadanos en la elección de sus representantes, con algún tipo de voto preferencial (Ecuador, Perú), al quitarles a los partidos políticos el monopolio de la representación. A pesar de la campaña de los medios de comunicación y de ciertos sectores sociales políticos con respecto a que este tipo de reformas mejoraba el vínculo elector-partido e incrementaba la legitimidad ante la opinión pública, la experiencia fue en sentido contrario.

En la práctica, los sistemas en los que se ha abierto la estructura de voto hacia el voto preferencial, el objetivo de quitar el poder a los partidos (solo por emplear este sistema) no ha sido tan exitoso como se esperaba. Esto se observó en el caso de Ecuador, donde se hiperfragmentó la oferta partidista, lo cual llevó a colapsar al sistema de partidos (Freidenberg y Pachano, 2015). Curiosamente, esta experiencia ecuatoriana ha pasado desapercibida en otros países como El Salvador u Honduras, que en la actualidad (2015) se encuentran debatiendo reformas en este sentido; esto da cuenta de la ausencia de aprendizaje regional de las experiencias que no resultan ser exitosas.

La apertura indiscriminada a la participación de las candidaturas independientes, la descentralización política que supuso nuevos ámbitos de competencia a nivel subnacional o la apuesta por los partidos locales en contextos hiperfragmentados dificultó la cohesión del sistema político, lo cual se pone de manifiesto en el nivel subnacional en algunos contextos específicos como Bolivia, Perú, Ecuador o Costa Rica. Esto no significa que la incorporación de nuevos actores, con sus nuevas demandas y expectativas, no resulte clave para la democratización de los sistemas políticos.

A pesar de los intentos de la legislación nacional de algunos países (como Bolivia, Perú o Ecuador) y de los esfuerzos de las élites políticas al inicio de los procesos democratizadores para que los partidos fueran estructuras de intermediación nacional, la mayor parte de los partidos latinoamericanos no ha conseguido articularse ni ha alcanzado la integración vertical y la presencia territorial de sus estructuras organizativas. Es más, en algunos sistemas, las reformas fueron en sentido contrario a ese intento de crear estructuras nacionales y dificultaron la coordinación estratégica de estos actores (como ha ocurrido en Perú o Ecuador con los partidos tradicionales).

En Ecuador, por ejemplo, tras la reforma constitucional de 1995, previa Consulta Popular en 1994, que permitió la participación por fuera de los partidos políticos como movimientos independientes, el número de movimientos locales de nueva creación se incrementó de manera significativa. Así, en la elección de alcaldes de 1996 fueron 54 y en la del 2009 compitieron 132 agrupaciones por 1262 candidaturas a alcalde en los 221 cantones del país, de los cuales solo ocho eran partidos que habían competido desde 1978 y el resto (124) eran partidos o movimientos de nueva creación (Freidenberg, 2014). Esto da cuenta de los efectos (no previstos) de reformas que se hacen sin diagnósticos profundos (Freidenberg y Pachano, 2015).

## Reflexiones finales en torno a la configuración de reformas contradictorias

“La ley genera hábitos y ayuda a clarificar reglas y generar certidumbre”<sup>38</sup>. La resistencia al cambio o, por el contrario, la tendencia a la modificación constante de las reglas, da pistas sobre el modo en que el sistema político procesa sus conflictos, legitima el modo de operar de sus miembros, da respuesta a las demandas y presiones de la opinión pública, los medios de comunicación y la sociedad civil, y contribuye a la democratización de sus instituciones. Los políticos han recurrido a las reglas electorales para generar certidumbre en los procesos políticos en la mayoría de los casos analizados, aunque en algunos otros el cambio constante de las reglas generó más incertidumbre sobre los procesos electorales y dificultó el aprendizaje político.

La investigación da cuenta de la multiplicidad de reformas con efectos contradictorios entre sí. Mientras se ha buscado promover la inclusión, el pluralismo y la proporcionalidad en la competencia electoral se ha permitido que presidentes poderosos reformen las reglas de juego para perpetuarse en el poder (reelección indefinida) o incluso los sistemas judiciales han contribuido a que esos presidentes consiguieran incrementar sus poderes. Las reglas formales que han resultado de estos cambios en la legislación promueven la concentración del poder mientras impulsan un mayor pluralismo e inclusión en la representación política.

Los cambios han estado orientados a profundizar el presidencialismo, la concentración de poder y la permanencia en los cargos y la personalización de los vínculos entre electores y partidos. Una gran cantidad de estas reformas han sido más bien parches e intercambios entre partidos, producto de negociaciones entre élites políticas, para satisfacer intereses partidistas, más que resultado de evaluaciones profundas sobre las debilidades (técnicas) del sistema electoral. Muchas de las reformas realizadas buscaron obtener beneficios concretos a favor del partido en el poder, sujetas a los cambios de la coyuntura<sup>39</sup>, sin pensar en el largo plazo, o fueron resultado de las presiones de la opinión pública.

---

38 Palabras del exmagistrado colombiano Joaquín Vives, al justificar un papel activo de los organismos electorales y de las reglas electorales sobre la vida interna de los partidos políticos. Exposición realizada en el Seminario Internacional: “Las elecciones primarias en América Latina y República Dominicana”, celebrado en Santo Domingo, el 23 y 24 de enero del 2014.

39 Sobre estos peligros alertan Espinal (2001) y Orozco Henríquez (2010: 27).

En general, esos procesos no han contado con la participación de la ciudadanía (como sí contempla de manera constitucional el caso de Panamá)<sup>40</sup> o de actores políticos y sociales diversos, lo cual muchas veces genera reglas que buscan rutinizar comportamientos previos o, en su caso, sin suficiente legitimidad para perdurar en el tiempo. De esta manera, ya tenían su “partida de defunción” incluso muchas veces antes de implementarse. Esto ha conducido a que se generaran contrarreformas, es decir, la necesidad de una nueva reforma en el futuro (cercano) o que se vieran expuestas al activismo judicial; esto ocurrió en México en las elecciones de junio del 2015, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sentó jurisprudencia en diversas materias como la paridad de género, al dar contenido a las lagunas que habían quedado de la reforma electoral del 2014 mientras los partidos estaban en plena campaña<sup>41</sup>.

La investigación también ha dado cuenta de la existencia de una agenda de investigación que está en constante movimiento y revisión. Desde el inicio de la elaboración de la base de datos que dio sustento a este estudio en el 2012, una constante ha sido su actualización, incluso hasta el momento del cierre de este trabajo, en mayo del 2015. Las reformas se han sucedido de manera intensa en los países de la región. A pesar de ello, aún quedan temas pendientes de ser investigados, como los orígenes de las reformas (sus causas), las condiciones que las hacen ser exitosas, los efectos o consecuencias que estas tienen sobre otras dimensiones del sistema político, o el efecto de difusión de determinadas normas en la región (como es el caso de las cuotas de género o la paridad desde 1991; la segunda vuelta para la elección presidencial en la década de 1990 o la aprobación de las elecciones internas para la selección de candidaturas).

---

40 Para profundizar en el mecanismo que se emplea en Panamá para proponer reformas electorales, ver el trabajo de Brown Aráuz (2009). En otros países, como por ejemplo Uruguay, se recurre a la votación popular para aprobar las reformas propuestas por las élites. De esta manera, la reforma constitucional de 1996 fue refrendada en plebiscito a finales del mismo año (tras el rechazo de la propuesta en 1994) y la introducción del voto en el extranjero fue rechazada por los uruguayos en la consulta que acompañó las elecciones generales en el 2009. Otro país que ha empleado de manera reiterada el mecanismo de referéndum en materia electoral ha sido Ecuador.

41 Algo similar ha ocurrido en Honduras con la aprobación de la reelección presidencial por parte de la Suprema Corte de Justicia, al asumir un rol político en su tarea, o en El Salvador, al desechar varias de las reformas que habían sido realizadas por los legisladores (2014).

La ausencia de investigación comparada transnacional en diferentes contextos, la correlación de fuerzas, las dinámicas interpartidistas y la necesidad de un mayor diálogo entre la academia y los tomadores de decisión (políticos) dificultan la elaboración de buenos diagnósticos que contribuyan a identificar cuáles serán reformas electorales exitosas. Esto ha conducido a ralentizar la identificación de buenas prácticas, aprendizajes de fracasos previos en el propio país o en otros contextos nacionales, e identificar cuáles de las reformas deberían ser descartadas o propuestas con mucha precaución y sensibilidad a cada caso por los efectos que ya han tenido sobre la representación o la gobernabilidad en otros países de la región.

La dificultad para generar escenarios con reglas estables, claras y efectivas en Ecuador, Perú o México ha incidido sobre el funcionamiento de los regímenes democráticos (Levitsky y Murillo, 2010; O'Donnell, 1996). Este estudio evidencia que, si bien la resistencia al cambio de un sistema político contribuye a la estabilidad de los incentivos de poder con que cuentan las élites, esto también puede ser considerado como un problema, ya que la ciudadanía puede percibir que el sistema es conservador, que busca mantener el status quo y con ello puede restar legitimidad a los cambios que esa ciudadanía (o sectores de ella) perciba como necesarios para mejorar al sistema político. Como ha planteado Gallagher (2005), para los sistemas políticos europeos, el descontento generalizado por parte de la ciudadanía puede ser como una “polilla” que socava los cimientos del sistema electoral hasta que consigue reformarlo (nuevamente).

## Bibliografía

Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 35 (enero-junio): 9-34.

Andrews, J. y Jackman, R. (2005). Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies*. Vol. 24 (1): 65-84.

Becerra, R.; Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ciudad de México: Cal y Arena.

Benoit, K. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*. Vol. 23 (3): 363-389.

Benoit, K. (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science* vol. 10: 363-390.

Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies". *The American Political Science Review*. Vol. 93 (3): 609-624.

Brown, H. (2009). La política de la reforma electoral en Panamá". En PNUD. Reformas Electorales en Panamá. Claves de Desarrollo Humano para la toma de decisiones. Ciudad de Panamá: PNUD y Tribunal Electoral.

Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. vol. 16: 35-49.

Buquet, D. (2015, en prensa). La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio. En Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. Eds. Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina. México: SAAP, OEA e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Carey, J. y Shugart, M. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*. Vol. 14 (4): 417-439.

Celis, K.; Krook, M. y Meier, P. (2011). "The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform". *West European Politics*. Vol. 34 (3): 495-513.

- Colomer, J. (2005). It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies*. Vol. 53 (1): 1-21.
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- Dahlerup, D. (2006). Introduction. En Dahlerup, D. Eds. *Women, Quotas and Politics*. London y New York: Routledge.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Espinal, R. (2001). Las reformas electorales y su impacto en el sistema político dominicano. En *Participación Ciudadana. Reformas Electorales: Experiencias regionales sobre calendarios electorales y sistemas de doble vuelta*. Santo Domingo: Participación Ciudadana.
- Freidenberg, F. (2007). Democracia interna de los partidos políticos. En Nohlen, D.; Zovatto, D.; Orozco Henríquez, J. J. y Thompson, J. (Eds.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Segunda edición. México y San José: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE e IDEA International.
- Freidenberg, F. (2014). Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014). En Freidenberg, F. y Suárez-Cao, J. (Eds.) *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones de Salamanca.
- Freidenberg, F. (2015, en prensa). La reina de las reformas. Las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina. En: Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (Eds.) *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*. México: SAAP, OEA e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Freidenberg, F. y Pachano, S. (2015). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Freidenberg, F. y Caminotti, M. (2015). *Federalismo electoral, fortaleza de cuota y representación de las mujeres en Argentina y México*. Documento en evaluación.
- Freidenberg, F. y Došek, T. (2015, en prensa). Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia. En: Tuesta, F. (Ed.) *Representación política en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

- Gallagher, M. y Mitchell, P. (comps.) (2005). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, M. (2005). Conclusion. En Michael Gallagher y Paul Mitchell. Comps.: *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- García, F. (2006). *Preferencias Institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Barcelona: CIDOB.
- Geddes, (1991). A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies. *American Political Science Review*. Vol. 85 (2): 371-392.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Htun, M.; O'Brien, C. y Weldon, L. (2014). Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 14 (1): 2-13.
- Instituto Federal Electoral (2000). *Elecciones presidenciales y legislativas en América. Estudio comparado de 20 países*. México: Instituto Federal Electoral.
- Jacobs, K. y Leyenaar, M. (2011). A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform. *West European Politics* vol. 34 (3): 495-513.
- Jones, M. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, M. (2009). La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: Diagnóstico, Buenas prácticas y propuestas de reforma. En PNUD. *Reformas Electorales en Panamá. Claves de Desarrollo Humano para la toma de decisiones*. Ciudad de Panamá: PNUD y Tribunal Electoral.
- Jones, M. (2010). Beyond the Electoral Connection: Political Parties' Effect on the Policymaking Process. En: Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M. (Eds.) *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: Inter-American Development Bank y Harvard University Press.
- Katz, R. (2005). Why are there so many (or so few) electoral reforms? En: Gallagher, M. y Mitchell, P. (Eds). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

- Katz, R. (2011). Democracy as a cause of electoral reform: jurisprudence and electoral change in Canada. *West European Politics*. Vol. 34 (3): 587-606.
- Krook, M. (2006). Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide. *Politics & Gender*. Vol. 2 (3): 303-327.
- Krook, M. (2014). Más allá de las cuotas electorales: estrategias para promover más mujeres en la política. Conferencia Inaugural del Foro Internacional Mujeres, política, democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 23-28 de marzo.
- Krook, M. y Norris, P. (2014). Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*. Vol. 62 (1): 2-20.
- LeDuc, L. (2011). Electoral reform and direct democracy in Canada: when citizens become involved. *West European Politics*. Vol. 34 (3): 551-567.
- Levine, D. y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 45: 17-46.
- Levitsky, S. y Murillo, M. (2010). Variación de la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*. Vol. 24: 31-56.
- Levitsky, S. y Murillo, M. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai, Revista de Ciencia Política*. Vol. 3: 17-44.
- Leyenaar, M. y Hazan, R. (2011). Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*. Vol. 34 (3): 437-455.
- Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Marengo, A. (2009). Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia. En: Fontaine, A.; Larroulet, C.; Navarrete, J. y Walker, I. (Eds.) *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Martínez, E. (2010). Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: El caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 30 (3): 723-750.
- Marsteintredet, L.; Llanos, M. y Nolte, D. (2013). Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of Democrac*. Vol. 24 (4): 110-123.

- Massicotte, L.; Blais, A. y Yoshinaka, A. (2004). *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José: IDEA Internacional.
- Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*. Vol. 50 (198) (julio-setiembre): 197-221.
- Nohlen, D. (1981). La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión. *Revista de Investigaciones Sociales*, vol. 16: 134-143.
- Nohlen, D. (1988). Sistemas electorales: elementos conceptuales, alternativas y efectos políticos. En Nohlen, D. *Elecciones y democracia en América Latina*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Nohlen, D. (1993). Sistemas electorales. Fundamentos y alcances. En: Nohlen, D. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En: Nohlen, D.; Zovatto, D.; Orozco, J. y Thompson, J. (Eds.) *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Norris, P. (1995). Introduction: The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review (Special Issue)* Vol. 16 (1): 3-8.
- Norris, P. (2011). Cultural explanations of electoral reform: A policy cycle model. *West European Politics*. Vol. 34 (3): 531-550.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*. Vol. 7 (2): 34-51.
- Orozco, J. (2010). Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. *Revista de Derecho Electoral* 9 (primer semestre): 1-32.

Payne, M.; Zovatto, D.; Carrillo, F. y Allamand, A. (2002). Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. [Payne, M.; Zovatto, D.; Carrillo, F. y Alamand, A. (2006). La política importa. México: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta].

Penfold, M.; Corrales, J. y Hernández, G. (2014). Los invencibles. La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. Revista en Ciencia Política. Vol. 34 (3): 537-559.

Rahat, G. (2011). The Politics of Electoral Reform: The State of Research. Journal of Elections, Public Opinion and Parties. Vol. 21 (4): 523-543.

Rahat, G. y Hazan, R. (2011). The Barriers to Electoral System Reform: A Synthesis of Alternative Approaches. West European Politics. Vol. 34 (3): 478-494.

Reynolds, A.; Reilly, B. y Ellis, A. (Eds.) (2006). Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA. México, D.F.: IDEA Internacional, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Remmer, K. (2008). The Politics of Institutional Change Electoral Reform in Latin America, 1978-2002. Party Politics. Vol. 14 (1): 5-13.

Romero, S. (2015, en prensa). El sistema de partidos en Bolivia: Del partido hegemónico al partido predominante, 1952-2014. En: Freidenberg, F. (Ed.) Los sistemas de partidos en América Latina. México: Instituto Nacional Electoral.

Schwindt-Bayer, L. (2006). Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators. American Journal of Political Science. Vol. 50 (3): 570-585.

Serrafero, M. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. Revista de Instituciones, Ideas y Mercados. Vol. 54 (mayo): 225-259.

Sobrado, L. (2015, en prensa). El Tribunal Supremo de Costa Rica: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad por género. En: Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (Eds.) Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político.

Spiller, P. y Tommasi, M. (2007). The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsebelis, G. (1990). *Nested Games*. Berkeley: University of California Press.

Tuesta, F. (1996). La reforma electoral. Publicado en el Blog Politika, 14 de marzo del 2015. Obtenido desde el sitio: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/la-reforma-electoral>

Tuesta, F. (2008). La reforma política en Perú. En: Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J. J. (Coords.) *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: International IDEA.

Weir, S. (1992). *Waiting for Change: Public Opinion and Electoral Reform*. *Political Quarterly*. Vol. 63 (2): 197-219.

Zovatto, D. (2010). La reforma política electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos. En: Vivero, I. (Comp.) *Democracia y Reformas Políticas en México y América Latina*. Toluca: UAEM, Miguel Ángel Porrúa, IEEM y IAPEM.

Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J. J. (2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada. En Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J. J. (Coords.) *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: International IDEA.

**Anexo: Sistema electoral al poder ejecutivo en América Latina y sus reformas**

Sistema político	Periodo	Fórmula electoral	Tipo de mayoría 1º vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría requerida 2º vuelta	Ciclo electoral	Mandato	Reelección	Revocatoria del mandato
Argentina I	1983	Mayoría relativa, por colegio electoral	-	-	-	Mixto	6	Sí, luego de un periodo	
Argentina II	1994	Doble vuelta	>45 %, o 40 % + 10p.	30 días	Mayoría relativa	Mixto	4	Sí, luego de un periodo y un periodo intermedio para otra vez	
Bolivia I	1967-1994	Doble vuelta	>50 %	60 días	Congreso: tres + votados	Concurrentes	4	Sí, luego de un periodo	
Bolivia II	1994-2009	Doble vuelta	>50 %	60 días	Congreso: dos + votados	Concurrentes	5	Sí, luego de un periodo	
Bolivia III	2009	Doble vuelta	>50 % o 40 % + 10p.	60 días	Mayoría relativa	Concurrentes	5	Inmediata	Revocatoria
Brasil I	1945-1954	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrentes	5	Sí, luego de un periodo	
Brasil II	1967-1985	Mayoría absoluta	>50 %	-	-	No concurrentes	5	Sí, luego de un periodo	
Brasil III	1985	Mayoría absoluta, x colegio electoral	>50 %	-	-	No concurrentes	5	Sí, luego de un periodo	
Brasil IV	1988	Doble vuelta	>50 %	20 días	Mayoría relativa	No concurrentes	5	Sí, luego de un periodo	
Brasil V	1994	Doble vuelta	>50 %	20 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	Sí, luego de un periodo	
Brasil VI	1997	Doble vuelta	>50 %	20 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	Sí, inmediata por un periodo	

Chile I	1925-1975	Doble vuelta	>50 %	15 días	Congreso	No concurrentes	6	Sí, luego de un periodo
Chile II	1980	Doble vuelta	>50 %	30 días	Mayoría relativa	Concurrentes	8	Sí, luego de un periodo
Chile III	1989	Doble Vuelta	>50 %	15 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	Si, luego de un periodo
Chile IV	1994	Doble vuelta	>50 %	15 días	Mayoría relativa	No concurrentes	6	Sí, luego de un periodo
Chile V	2005	Doble vuelta	>50 %	30 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	Sí, luego de un periodo
Chile VI	2011	Doble vuelta	>50 %	30 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	Sí, luego de un periodo
Colombia I	1974-1991	Mayoría relativa	-	-	-	No concurrentes	6	No reelección
Colombia II	1991	Doble vuelta	>50 %	21 días	Mayoría relativa	No concurrentes	4	No reelección
Colombia III	2005	Doble vuelta	>50 %	21 días	Mayoría relativa	No concurrentes	4	Si, luego de un periodo
Costa Rica I	1949	Doble vuelta	>40 %	60 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	Si, tras dos periodos
Costa Rica II	1969	Doble vuelta	>40 %	60 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	No reelección
Costa Rica III	2003	Doble vuelta	>40 %	60 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	Si, luego de dos periodo
Ecuador I	1978	Doble vuelta	>50 %	45 días	Mayoría relativa	Concurrente en segunda vuelta presidencial	5	No reelección
Ecuador II	1984	Doble vuelta	>50 %	45 días	Mayoría relativa	Mixto (nacionales: 4 provinciales 2)	4	No reelección

Sistema político	Periodo	Fórmula electoral	Tipo de mayoría 1° vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría requerida 2° vuelta	Ciclo electoral	Mandato	Reelección	Revocatoria del mandato
Ecuador III	1998	Doble vuelta	>50 %	45 días	Mayoría relativa	Concurrente	4	Sí, luego de un periodo	
Ecuador IV	2002	Doble vuelta	>50 %, o 40 % + 10p.	45 días	Mayoría relativa	Concurrente	4	Sí, luego de un periodo	
Ecuador V	2008	Doble vuelta	>50 %, o 40 % + 10 puntos de diferencia	45 días	Mayoría relativa	Concurrente	4	Inmediata por única vez	Revocatoria
El Salvador I	1983	Doble vuelta	>50 %	30 días	Mayoría relativa	No concurrente	5	Sí, luego de un periodo	
El Salvador II	2014	Doble vuelta	>50 %	30 días	Mayoría relativa	No concurrente	5	Sí, luego de dos periodos	
Guatemala	1985	Doble vuelta	>50 %	45/60 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	No reelección	
Honduras I	1982-1985	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	4	No reelección	
Honduras II	1985-1989	Variante ley de lemas*	-	-	-	Concurrente	4	No reelección	
Honduras III	1989	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	4	No reelección	
Honduras IV	2015	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	4	Inmediata	
México	1917	Mayoría relativa	-	-	-	Mixto	6	No reelección	
Nicaragua I	1987-1995	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	6	Inmediata	
Nicaragua II	1995-2000	Doble vuelta	>45 %	45 días	Mayoría relativa	Concurrente	5	No reelección	

Nicaragua III	2000	Doble vuelta	>40 %, o 35 % y 5 puntos de diferencia	45 días	Mayoría relativa	Concurrente	5	No reelección	
Nicaragua IV	2010	Doble vuelta	>40 %, o 35 % y 5 puntos de diferencia	45 días	Mayoría relativa	Concurrente	5	Sí, luego de un periodo	
Nicaragua V	2014	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	5	Sí, indefinida	
Panamá I	1983	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	5	Sí, luego de dos periodos intermedios	
Panamá II	1998	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	5	inmediata	
Panamá III	2002	Mayoría relativa				Concurrente	5	Sí, luego de dos periodos intermedios	
Paraguay I	1967	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	5	Inmediata por única vez	
Paraguay II	1977	Mayoría relativa				Concurrente	6	Inmediata e indefinida	
Paraguay III	1992	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	5	No reelección	
Perú I	1952-1968	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrente	6	Sí, luego de un periodo	
Perú II	1979	Doble vuelta	>50 %	30 días	Congreso	Concurrente	5	Sí, luego de un periodo	
Perú III	1985-1992	Doble vuelta	>50 %	30 días	Mayoría relativa	Concurrente	5	Sí, luego de un periodo	
Perú IV	1993	Doble vuelta	>50 %	30 días	Mayoría relativa	Concurrentes	5	Inmediata y un periodo	
Perú V	2000	Doble vuelta	>50 %	30 días	Mayoría relativa	Concurrentes	5	Sí, luego de un periodo	

Sistema político	Periodo	Fórmula electoral	Tipo de mayoría 1º vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría requerida 2º vuelta	Ciclo electoral	Mandato	Reelección	Revocatoria del mandato
R. Dominicana I	1966-1994	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrentes	4	Sí, Indefinida	
R. Dominicana II	1994-2002	Doble vuelta	>50 %	45 días	Mayoría relativa	No concurrentes	4	No reelección	
R. Dominicana III	2002	Doble vuelta	>45 %	45 días	Mayoría relativa	No concurrentes	4	Inmediata por única vez	
R. Dominicana IV	2010	Doble vuelta	>50 %	45 días	Mayoría relativa	Concurrentes	4	Sí, luego de un periodo	
Uruguay I	1967	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrentes	5	Sí, luego de un periodo	
Uruguay II	1996	Doble vuelta	>50 %	31 días	Mayoría relativa	Concurrentes	5	Sí, luego de un periodo	
Venezuela I	1961	Mayoría relativa	-	-	-	Concurrentes	5	Dos periodos intermedios	
Venezuela II	1999	Mayoría relativa	-	-	-	No concurrentes	6	Sí, luego de un periodo	Revocatoria
Venezuela III	2009	Mayoría relativa	-	-	-	No concurrentes	6	Sí, Indefinida	

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

## Sistema electoral para la Cámara Alta en América Latina y sus reformas

País	Año	Principio de representación	Fórmula electoral	Tamaño de la cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Reelección	Barrera legal
Argentina I	1983	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa y primera minoría	48	24 binominales	Lista cerrada y bloqueada	6	Inmediata	No
Argentina II	1994	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa y primera minoría	72	24 trinominales (2 primera lista y 1 por la segunda más votada)	Lista cerrada y bloqueada	6	Inmediata	No
Bolivia I	1994	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa y primera minoría	27	9 trinominales	Lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata	No
Bolivia II	2009	Proporcional	Sistema proporcional	36	9 cuatrinominales	Lista única con candidato a Presidente	5	Inmediata	No
Brasil	1988	Mayoritario	Mayoría relativa	81	27 trinominales	Listas abiertas	8*	Inmediata e indefinida	No
Chile I	1980	Binominal	Dos escaños a dos listas + votadas, pero si primero supera x + del doble a la segunda se lleva los dos.	48**	19 binominal	1 voto por un candidato (cerrada y no bloqueada)	8	Inmediata	No
Chile II	2005	Binominal	Eliminación senadores designados	38	19 binominal	1 voto por un candidato (cerrada y no bloqueada)	8	Inmediata e indefinida	No

Chile III	2015	Proporcional	Proporcionalidad (D'Hondt)	50	15 plurinominales	1 voto por un candidato (cerrada y no bloqueada)	8	Inmediata e indefinida	No
Colombia I	1991	Proporcional	Hare	100	1 nacional + 2 especiales***	Mixto: lista cerrada y bloqueada o lista cerrada y no bloqueada	4	Inmediata e indefinida	No
Colombia II	2003	Proporcional	D'Hondt	100 + 2	1 nacional + 2 especiales***	Mixto: lista cerrada y bloqueada o lista cerrada y no bloqueada	4	Inmediata e indefinida	2% de los votos válidos
México I	1962	Segmentado: mayoría relativa y minoría		128	30 binominales		6	Solo tras un periodo intermedio	No
México II	1986	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa y primera minoría	64	32 binominales	Cand. uninom.	6 (renovación cada tres años)	Solo tras un periodo intermedio	No
México III	1993	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa y 1º minoría	128	32 cuatrinominales	Lista cerrada y bloqueada	6 (renovación cada tres años)	Solo tras un periodo intermedio	No
México IV	1996	Mixto	Hare corregida y restos mayores + Mayoría relativa y 1º minoría	32 + 96	1 nacional + 32 trinominales	Lista cerrada y bloqueada	6 (renovación cada tres años)	Solo tras un periodo intermedio	2% de los votos válidos para la circunscripción nacional

México V	2014	Mixto	Hare corregida y restos mayores + Mayoría relativa y 1º minoría	32 + 96	1 nacional + 32 trinominales	Lista cerrada y bloqueada	6 (renovación cada tres años)	Inmediata	2% de los votos válidos para el distrito nacional
Paraguay	1992	Proporcional	D'Hondt	45	1 nacional	Lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata e indefinida	No
R. Dominicana I	1997	Mayoritario	Mayoría relativa	32	31 uninominales provinciales + 1 distrito nacional	Voto por un candidato	4	Inmediata e indefinida	No
Uruguay	1996	Proporcional	D'Hondt	30+1 *****	Único	Lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata e indefinida	No

Notas: \* Renovación parcial cada cuatro años, primero se renueva un tercio (un escaño por estado) y se entrega el escaño a la fórmula ganadora. Cuando se renuevan dos tercios (dos escaños por estado) se le entrega a los dos candidatos más votados.

\*\* 38 eran elegidos por el voto ciudadano y el resto son designados y vitalicios.

\*\*\* Junto a la circunscripción única nacional hay una circunscripción especial para las comunidades indígenas y las negritudes (dos senadores).

\*\*\*\* Renovación parcial de un tercio cada dos años.

\*\*\*\*\* En Uruguay, el escaño número 31 es para el vicepresidente, quien preside el Senado como la Asamblea General.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

## Sistema electoral para la Cámara Baja en América Latina y sus reformas

País	Año	Principio de representación	Fórmula electoral	Tamaño de la cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Reelección	Barrera legal	Revocatoria legislativa
Argentina I*	1983	Proporcional	D'Hondt	254 <sup>1</sup>	23 provinciales	Lista cerrada y bloqueada	4	Inmediata	No	No
Argentina II	1994	Proporcional	D'Hondt	257 <sup>1</sup>	23 provinciales + 1 capital	Lista cerrada y bloqueada	4	Inmediata	3 % del padrón electoral del distrito	No
Bolivia I	1967	Proporcional	Cifra repartidora	Variable según población	Distrito único	Lista cerrada y bloqueada	4	Inmediata	No	No
Bolivia II	1994	Proporcional personalizado	D'Hondt	130	61 (9 departamentales plurinominales)	Lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata	No	No
		Mayoritario	Mayoría relativa		68 uninominales	Candidatos distrito uninominales	5	Inmediata	No	
Bolivia III	1996	Proporcional personalizado	D'Hondt	130	61 (9 departamentales plurinominales)	Lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata	3 % del total de votos válidos nacional	No
		Mayoritario	Mayoría relativa		68 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata	No	

Bolivia IV	2009	Proporcional	D'Hondt	130	53	Lista única, vinculada a candidato presidencial	5	Inmediata	3% del total de votos válidos a nivel nacional	Sí
		Uninomial	Mayoría relativa		70 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata		
Bolivia V	2010	Circunscripciones especiales indígena, originario, campesinas	Mayoría relativa	130	7	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata	3% del total de votos válidos a nivel nacional	No
			D'Hondt		53	Lista única, vinculada a candidato presidencial	5	Inmediata		
		Uninomial	Mayoría relativa	70 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata			
Brasil I	1996	Circunscripciones especiales indígenas, campesinas	Mayoría relativa	513*	7 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata	No	Sí, a cargos estatales (25% censo estatal y 20% en cada departamento)
		Proporcional	Hare y resto mayor		27 plurinominales	Lista abierta	4	Inmediata		
Brasil II	2003	Proporcional	Hare y resto mayor	513*	27 plurinominales	Voto preferencial	4	Inmediata	No	No
		Binominal**	D'Hondt	120	60 binominales	Dos candidatos por lista. Voto preferencial	4	Inmediata e inmediata	No	No
Chile II	2015	Proporcional	D'Hondt	155	28 plurinominales	1 voto por un candidato (cerrada y no bloqueada)	4	Inmediata e inmediata	No	No

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Principio de representación</b>	<b>Fórmula electoral</b>	<b>Tamaño de la cámara</b>	<b>Distritos electorales</b>	<b>Estructura de voto</b>	<b>Mandato</b>	<b>Reelección</b>	<b>Barrera legal</b>	<b>Revocatoria legislativa</b>
Colombia I	1991	Proporcional	Cociente o residuo electoral	166#	34 territoriales + 1 especial***	Lista cerrada y bloqueada	4	Inmediata e indefinida	No	No
Colombia II	1994	Proporcional	D'Hondt	166#	34 territoriales + 1 especial***	Mixto (lista cerrada y bloqueada o voto preferencial (lista cerrada y no bloqueada))	4	Inmediata e indefinida	No	Sí
Colombia III	2003	Proporcional	D'Hondt	166#	34 territoriales + 1 especial***	Mixto (lista cerrada y bloqueada o voto preferencial (lista cerrada y no bloqueada))	4	Inmediata e indefinida	50 % del cociente simple de la circunscripción	Sí
Costa Rica I	1949	Proporcional	Hare modificada, 50 % subcociente y resto más alto	45	7 plurinominales	Lista cerrada y bloqueada	4	No reelección inmediata	No	No
Costa Rica II	1998	Proporcional	Cociente y subcociente	57	7 plurinominales	Lista cerrada y bloqueada	4	No reelección inmediata	No	No
Ecuador I	1978	Proporcional	Cociente o residuo electoral	69	21 provinciales + 1 nacional	Lista cerrada y bloqueada	5	No reelección inmediata	No	No
Ecuador II	1983	Proporcional	Cociente o residuo electoral	71	21 provinciales + 1 nacional	Lista cerrada y bloqueada	4 y 2	No reelección inmediata	No	No

Ecuador III	1985	Mayoritario	Mayoría simple	71	21 provinciales + 1 nacional	Lista cerrada y bloqueada	4 y 2	No reelección inmediata	No	No
Ecuador IV	1986	Proporcional	Cociente o residuo electoral	71	21 provinciales + 1 nacional	Lista cerrada y bloqueada	4 y 2	No reelección inmediata	No	No
Ecuador V	1994	Proporcional	Cociente o residuo electoral	72	21 provinciales + 1 nacional	Lista cerrada y bloqueada	4 y 2	No reelección inmediata	No	No
Ecuador VI	1996	Proporcional	Cociente o residuo electoral	82	21 provinciales + 1 nacional	Lista cerrada y bloqueada	4 y 2	Inmediata	No	No
Ecuador VII	1998	Proporcional mixta	D'Hondt	121	21 provinciales	Voto preferencial	4	Inmediata	No	Sí, para diputados (30 %)
Ecuador VIII	2000	Proporcional	D'Hondt	100	22 provinciales	Voto preferencial	4	Inmediata	No	Sí, para diputados (30 %)
Ecuador IX	2003	Proporcional	Imperiali (corregido)	100	22 provinciales	Voto preferencial	4	Inmediata	No	Sí, para diputados (30 %)
Ecuador X	2006	Proporcional	Factor Ponderado	100	22 provinciales	Voto preferencial	4	Inmediata	No	Sí, para diputados (30%)
Ecuador XI	2009	Proporcional	D'Hondt / Hare	124	24 provinciales + 1 nacional + 3 extraterritoriales	Voto preferencial	4	Inmediata	No	Sí, para autoridades de elección popular (10 %)
Ecuador XII	2012	Proporcional	D'Hondt / Hare	136	24 provinciales + 1 nacional + 3 extraterritoriales	Voto preferencial	4	Inmediata	No	Sí, para autoridades de elección popular (10 %)

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Principio de representación</b>	<b>Fórmula electoral</b>	<b>Tamaño de la cámara</b>	<b>Distritos electorales</b>	<b>Estructura de voto</b>	<b>Mandato</b>	<b>Reelección</b>	<b>Barrera legal</b>	<b>Revocatoria legislativa</b>
El Salvador I	1983	Proporcional	Hare y restos mayores	60	14 departamentales plurinominales	Lista cerrada y bloqueada	3	Inmediata	No	No
El Salvador II	1988	Proporcional	Hare y restos mayores	84	14 departamentales plurinominales (64) + 1 (20)	Lista cerrada y bloqueada	3	Inmediata	No	No
El Salvador III	2011	Proporcional	Hare y restos mayores	84	14 departamentales plurinominales	Lista cerrada y no bloqueada	3	Inmediata	No	No
Guatemala I	1985	Proporcional	D'Hondt	110	23 departamentales + 1 nacional	Listas cerrada y bloqueada	4	Inmediata	No	No
Guatemala II	1990	Proporcional	D'Hondt	116	23 departamentales + 1 nacional	Listas cerrada y bloqueada	5	Inmediata	No	No
Guatemala III	1994	Proporcional	D'Hondt	80	23 departamentales + 1 nacional	Listas cerrada y bloqueada	4	Inmediata	No	No
Guatemala IV	2002	Proporcional	D'Hondt	158	23 departamentales + 1 nacional	Listas cerrada y bloqueada	4	Inmediata	No	No
Honduras I	1982	Proporcional	Hare y restos mayores	85	18 plurinominales	Un voto por candidato, en listas de partido	4	Inmediata	No	No
Honduras II	1985	Proporcional	D'Hondt	134	18 plurinominales	Un voto por candidato, en listas de partido	4	Inmediata	No	No
Honduras III	1988	Proporcional	Hare y restos mayores	128	18 plurinominales	Lista cerrada y bloqueada	4	Inmediata	No	No

Honduras IV	2004	Proporcional	Hare y restos mayores	128	18 plurinominales	Listas abiertas	4	Inmediata	No	No
Honduras V	2011	Proporcional	Hare y restos mayores	128	18 plurinominales	Listas abiertas	4	Inmediata	No	Si, a todos los niveles (2 % Censo Nacional Electoral)
México I	1962	Sistema mixto o segmentado	Mayoría relativa	1964: 178 MR + 32 partido. 1967: 178 MR + 34 partido. 1970: 178MR + 35 partido	178 uninominales + 5 diputados de partido por 2,5 % de la votación + 1 por cada 0,5 más ****	Lista cerrada y bloqueada	3	No reelección	2,5 % de la votación nacional	No
México II	1972	Sistema mixto o segmentado	Mayoría relativa	1973: 194MR & 37 partido 1976: 196MR & 41 partido	194 uninominales + 5 diputados por partido por cada 1,5 % de la votación nacional	Lista cerrada y bloqueada	3	No reelección	1,5 % de la votación nacional	No

Pais	Año	Principio de representación	Fórmula electoral	Tamaño de la cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Reelección	Barrera legal	Revocatoria legislativa
México III	1977	Sistema segmentado:		400						
		Mayoritario	Mayoría relativa	300	300 uninominales	Candidatos distritos uninominales	3	No reelección	No	No
		Proporcional	Hare y resto mayor	100	100 plurinominales	Lista cerrada y bloqueada ****	3	No reelección	No	No
México IV	1987	Sistema mixto o segmentado:		500						
		Mayoritario	Mayoría relativa	300	300 uninominales	Candidatos distritos uninominales	3	No reelección	No	No
		Proporcional	Hare y resto mayor	200	5 plurinominales (40 escaños)	Lista cerrada y bloqueada	3	No reelección	No	No
México IV	1996	Sistema mixto o segmentado:		500						
		Mayoritario	Mayoría relativa	300	300 uninominales	Candidatos distritos uninominales	3	No reelección	No	No
		Proporcional	Hare y resto mayor	200	5 plurinominales (40 escaños)	Lista cerrada y bloqueada	3	No reelección	2 % del total de votación emitidas para plurinominales	No



Panamá I	1983	Mixto:		71*					No	Sí, de los diputados principales y suplentes por parte de los partidos
		Mayoritario	Mayoría relativa		26 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata		
		Proporcional	Hare y medio cociente		14 plurinominales	Voto preferencial	5	Inmediata		
Panamá II	2004	Mixto:		71	39				No	Sí, diputados principales y suplentes por parte de los partidos
		Mayoritario	Mayoría relativa		26 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata		
		Proporcional	Cociente o residuo electoral		13 plurinominales	Mixto: Voto preferencial o lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata		

País	Año	Principio de representación	Fórmula electoral	Tamaño de la cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Reelección	Barrera legal	Revocatoria legislativa
Panamá III	2007	Mixto:		71	39				No	Sí, a diputados, y se amplía a que partidos realicen mecanismo consulta popular con electores del círculo)
		Mayoritario	Mayoría relativa		26 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata		
		Proporcional	Cociente o residuo electoral		13 plurinominales	Mixto: voto preferencial o lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata		
Panamá IV	2010	Mixto:		71	39				No	Sí, de los diputados, incorporada en estatutos y aprobada x voto favorable 2/3 partes electores
		Mayoritario	Mayoría relativa		26 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata		
		Proporcional	Cociente o residuo electoral		13 plurinominales	Mixto: Voto preferencial o lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata		
Panamá V	2013	Mixto:		71	39				No	Sí, de los diputados, con no menos de 30% firmas padrón que lo eligió, solo años intermedios, no inicio ni final mandato
		Mayoritario	Mayoría relativa		26 uninominales	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata		
		Proporcional	Cociente o residuo electoral		13 plurinominales	Mixto: Voto preferencial o lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata		
Paraguay	1992	Proporcional	D'Hondt	80	17 + 1 Capital	Listas cerradas y bloqueadas	5	Inmediata	No	No

Perú I	1978	Proporcional	D'Hondt	180	25 plurinominales	Voto preferencial doble y opcional. Lista cerrada y no bloqueada	5	Inmediata	No	No
Perú II	1980	Proporcional	D'Hondt	120	20 plurinominales	Listas cerradas y bloqueada	5	Inmediata	No	No
Perú III	1984	Proporcional	D'Hondt	120	25 plurinominales	Listas cerradas y no bloqueada	5	Inmediata	No	No
Perú IV	1993	Proporcional	D'Hondt	120	Circunscripción Nacional	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble	5	Inmediata	No	No
Perú V	1994	Proporcional	D'Hondt	120	Circunscripción nacional	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble	5	Inmediata	No	No
Perú VI	2000	Proporcional	Cifra repartidora (D'Hondt)	120	25 plurinominales	Doble voto preferencial opcional (salvo para distritos de dos que es un voto preferencial)	5	Inmediata	No	No

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Principio de representación</b>	<b>Fórmula electoral</b>	<b>Tamaño de la cámara</b>	<b>Distritos electorales</b>	<b>Estructura de voto</b>	<b>Mandato</b>	<b>Reelección</b>	<b>Barrera legal</b>	<b>Revocatoria legislativa</b>
Perú VII	2004	Proporcional	D'Hondt	121	26 plurinominales	Doble voto preferencial opcional (salvo para distritos de dos que es un voto preferencial)	5	Inmediata	Al menos seis representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral; o al menos 5 % votos válidos a nivel nacional	No
Perú VIII	2005	Proporcional	D'Hondt	121	26 plurinominales	Doble voto preferencial opcional (salvo para distritos de dos que es un voto preferencial)	5	Inmediata	Al menos seis representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral; o al menos 5 % votos válidos a nivel nacional	No
Perú IX	2009	Proporcional	D'Hondt	130	26 (25 provinciales + 1 Lima + Extraterritoriales)	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial y opcional	5	Inmediata	al menos seis representantes al Congreso en más de una circunscripción o al menos 5 % votos válidos a nivel nacional	No

Dominicana I	1994	Proporcional	D'Hondt	150*	47 plurinominales	Lista cerrada y bloqueada	4	Inmediata	No	No
Dominicana II	1997	Proporcional	D'Hondt	150*	47 plurinominales	Lista cerrada y bloqueada	4	Inmediata	No	No
Dominicana III	2010	Proporcional	D'Hondt	190	178 + 7 + 5 *****	Voto preferencial	4	Inmediata e indefinida	1 %	No
Uruguay I	1985	Proporcional	Sistema proporcional integral	99	19 plurinominales	Doble voto simultáneo. Lema y sublema	5	Inmediata	No	No
Uruguay II	1996	Proporcional	D'Hondt modificada	99	19 plurinominales	Listas cerradas y bloqueadas. Ley de lemas.	5	Inmediata	No	No
Venezuela I	1961	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt + Mayoría simple	165	27 (24 plurinominales + 3 uninominales indígenas)	Listada cerrada y bloqueada + distritos uninominales	5	Inmediata	No	No

País	Año	Principio de representación	Fórmula electoral	Tamaño de la cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Reelección	Barrera legal	Revocatoria legislativa
Venezuela II	1999	Mixto:		165 <sup>#</sup>	27				No	Sí, a diputados, con al menos el 20 % de las firmas de los electores inscritos
		Proporcional personalizado	D'Hondt		24 plurinominales	Lista cerrada y bloqueada	5	Inmediata por dos periodos		
		Mayoritario	Mayoría simple (relativa)		3 uninominales indígenas	Candidatos distritos uninominales	5	Inmediata por dos periodos		
Venezuela III	2007	Mixto mayoritario (segmentado o paralelo; proporcional personalizado)	D'Hondt + Mayoría simple	165 (52 + 113)	27 (24 plurinominales + 3 uninominales indígenas)	Lista cerrada y bloqueada + candidatos distrito uninominal	5	Inmediata e indefinida	No	Sí, a diputados, con al menos el 25 % de las firmas del total del cuerpo electoral

Venezuela IV	2009	Mixto mayoritario (segmentado o paralelo; proporcional personalizado)	D'Hondt + Mayoría simple	165 (52 + 113)	27 (24 plurinominales + 3 uninominales Indígenas)	Lista cerrada y bloqueada + candidatos distrito uninominal	5	Inmediata e indefinida	No	Si, a diputados, con al menos el 20% de las firmas del total del cuerpo electoral
--------------	------	---	--------------------------	----------------	---	--	---	------------------------	----	---

Notas: \* Renovación por mitades cada dos años.

\*\* Los dos escaños los obtienen las dos listas más votadas. Si la primera supera en el doble de votos al segundo partido más votado, obtiene los dos escaños por distrito.

\*\*\* Mínimo constitucional de dos escaños por cada circunscripción territorial + 1 por cada 250 000 hab. o fracción mayor de 125 000 hab. Las tres circunscripciones especiales designan cinco senadores, correspondientes a grupos étnicos (2), minorías políticas (2) y colombianos residentes en el exterior (1).

\*\*\*\* Cada medio punto adicional al 2,5 % daba un diputado más hasta el límite de 20.

\*\*\*\*\* A partir de entonces, el votante disponía de dos votos, uno para la circunscripción uninominal y otro para la plurinominal.

\*\*\*\*\* Ningún partido político podía tener más de 350 diputados (70 % de la Cámara), aun cuando hubiera obtenido un porcentaje de votos superior a este.

\*\*\*\*\* La reforma constitucional fijó el número de diputados en 190. Corresponden a un mínimo constitucional de dos diputados elegidos por circunscripción territorial en representación del distrito nacional y las provincias, distribuidos en proporción a la densidad poblacional (178); las dos circunscripciones especiales corresponden a dominicanos residentes en el exterior (7) y diputados nacionales que superen el 1 % de los votos válidos (5).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

## El ritmo y el contenido de las reformas electorales en América Latina (1978-2015)

País	Constituciones vigentes desde 1978	Año y número de reformas electorales	Número de reformas*	Reformas elección Ejecutivo			Reformas elección Legislativo (diputados + senadores)					Tipo de elección	Selección de candidaturas	Ley de cuotas	Voto extranjero	
				Fórmula electoral	Mandato	Reelección	Fórmula electoral	Distritos	Mandato	Estructura de voto	Reelección					Barrera
Argentina	1853 (reforma 1994)	1983, 1991 (2), 1994(6), 2002, 2005, 2009	12	1994	1994	1994		1994(d) 1994(s)				1994	1983	2002 2005 2009	1991 (30%) 2009 (30%) 2010 (50%)	1991
Bolivia	1967, 2009 (reformas 1994, 1995, 2002, 2004, 2005)	1994(4), 1996, 1997, 1999, 2009 (6), 2010	14	2009	1994	2009	2009	1994(d) 2009(s) 2009(d)		1994(d)	1994(d)				1997 (30%) 1999 (30%) 2010 (50%)	2009
Brasil	1969, 1988 (reformas 2005)	1985, 1988 (2), 1994(2), 1995, 1997 (2), 2003, 2009	10	1985 1988	1994	1997					2003		1994		1995 (20%) 1997 (30%) 2009 (30%)	1988
Chile	1925 1980 (2005)	1989, 1994 (2), 2005 (5), 2011, 2015 (2)	9		1989 1994 2005		2005 (s)	2005 (s) 2015					1994 2005	2012	2015 (40%)	
Colombia	1886 1991 (2005)	1991 (2), 1994 (3), 2003 (2), 2005, 2011	9	1991	1991	2005	1994 (d) 2003 (s)			1994 (d)				1994	2011 (30%)	[1961]



País	Constituciones vigentes desde 1978	Año y número de reformas electorales	Número de reformas*	Reformas elección Ejecutivo			Reformas elección Legislativo (diputados + senadores)						Tipo de elección	Selección de candidaturas	Ley de cuotas	Voto extranjero
				Fórmula electoral	Mandato	Reelección	Fórmula electoral	Distritos	Mandato	Estructura de voto	Reelección	Barrera legal				
El Salvador	1983	1983 (2), 1988, 2011, 2013 (3), 2014	8	1983	1983	1983	electoral	1988	1988		2011			2013*	2013 (30 %)	2013
Guatemala	1985 (1983)	1990 (2), 1994 (2), 2002, 2004	6					1990	1990	1990	1994	1994				
Honduras	1957, 1965, 1982 (1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005)	1985 (3), 1988 (2), 1989, 2000, 2001, 2004 (3), 2012, 2015, 2017	14	1985 1989	2015			1985 1988	1985 1988	1988 2004	1988 2004			1985 2004	2000 (30 %) 2004 (30 %) 2012 (40 %) 2017 (50 %)	2001

México	1917 (2014)	1977 (4), 1986 (3), 1987, 1993, 1996 (5), 2005, 2008, 2014 (5)	21	1995 2000 2014	1995 2010 2014	1977 (d) 1986 (s) 1996 (s)	1977 (d) 1986 (s) 1987 (d) 1993 (s)	1977 (d) 1986 (s) 1987 (d) 1993 (s)	1986 (s)	1977 (d)	1977 (d)	2014 (d) 2014 (s)	1977 (d) 1996 (d) 1996 (s)	2014	1996 (30 %) 2008 (40 %) 2014 (50 %)	1996 2005 2014
Nicaragua	1974, 1979, 1987, 2000 (1990, 1995, 2004-2005, 2008, 2014)	1995 (6), 2000 (4), 2010, 2012 (3), 2014 (2)	16	1995 2000 2014	1995 2010 2014	1977 (d) 1986 (s) 1996 (s)	1995 2012	1995 2012	1995	1977 (d)	2000	2012 (50 %)	2000	2000		
Panamá	1972, 1983 (1994, 2004, 1978, 1993)	1983, 1997 (2), 1998, 2002 (2), 2004 (3), 2006 (2)	11	1983 1998 2002	1983 1998 2002	1977 (d) 1986 (s) 2004	2004	2004	2004	2004	1997 2002 2006	1997 (30 %)	2006	2006		
Paraguay	1967, 1992	1992 (2), 1996 (2), 2011	5	1992	1992	1977 (d)	1992	1992	1992	1992	1996	1996 (20 %)	2011	2011		
Perú	1979 1993 (2005)	1979 (3), 1980 (2), 1984 (2), 1993 (3), 1997, 2000 (4), 2003, 2004 (2), 2009 (3)	21	1979 2000 2010	1993 2000 2010	1977 (d) 1986 (s) 1996 (s)	1980 1984 1993 2000 2004	1980 1984 1993 2000 2004	1980 1984 1993 2000 2004	1980 1984 1993 2000 2009	2003 2009	1997 (25 %) 2000 (30 %)	1979	1979		
Dominicana	1966 1994 1999 2002 2010	1994 (4), 1997 (2), 2000, 2002 (2), 2004, 2010 (7), 2015	18	1994 2002 2010	1994 2002 2010	1977 (d) 1986 (s) 1996 (s)	1994 2010	1994 2010	1994 2010	1994 2010	1994 2010 2015	1997 (25 %) 2000 (33 %)	1997	1997		

Uruguay	1967 (1997, 2004)	1996 (4), 2009	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	2009 (33 % desde 2014, por una vez)	1993
Venezuela	1961 1999	1993, 1998, 1999 (5), 2007, 2009	1999 2009	1999 2009	1999	1999	1999	1999	1999	2007	1993

Notas: \* Las reformas se cuentan en función del número de cambios realizados en las dimensiones en cada año.

El Salvador, 2013: se reformaron los mecanismos de selección de candidatos. El artículo 37 de la Ley de Partidos dejó abierto que los partidos deben regirse según las normas de democracia interna de los Estatutos. Este artículo fue declarado inconstitucional y se ordenó que se regulara la democracia interna para las próximas elecciones del 2018.

Bolivia, 2009: se aprueba la revocatoria de mandato presidencial.

Chile, 1988: regula acceso a medios de comunicación y periodo de campaña electoral.

Costa Rica, 1997: financiamiento a los partidos políticos.

Ecuador, 2008: se aprueba la revocatoria de mandato presidencial.

Honduras, 1982, 2004: reformas al financiamiento y 2011: revocatoria de mandato legislativa.

Panamá, 2002: se aprueba la revocatoria de mandato presidencial y en 2010 y 2013: cambian condiciones para la revocatoria de mandato legislativa.

Perú 1994, 2004, 2005 y 2009: revocatoria de mandato legislativo y 2000: revocatoria de mandato presidencial.

Uruguay, 1998: campañas electorales y acceso gratuito a partidos con representación parlamentaria a los medios de comunicación.

Venezuela, 1999: revocatoria de mandato presidencial; financiamiento y revocatoria de mandato legislativo (2007, cambio número de firmas).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas de América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 6 de junio del 2015.

---

# Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI

---

Salvador Romero Ballivián  
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)

## Introducción

En América Latina, las elecciones siguieron un azaroso curso. Desde el inicio fueron fundamentales para Repúblicas que solo concebían la legitimidad otorgada por la ciudadanía mediante el voto. A la vez, muchas veces tuvieron un papel secundario, porque en las primeras décadas de la Independencia, coexistieron con actores, imaginarios y comportamientos anteriores, provenientes de la época colonial (Guerra, 1997: 205), o se celebraron en los intervalos dejados por los golpes de Estado, los enfrentamientos fratricidas de las facciones políticas. Además, cuando se organizaron, distaron de ser siempre sinónimo de voluntad popular aceptada, de competencia libre y plural o de “sufragio efectivo”. Con pertinencia, algunas investigaciones indagaban para qué servían las elecciones en las cuales se coaccionaba al electorado, los resultados eran imposibles de verificar por fuentes autónomas y carecían de efecto sobre los gobernantes (Hermet, 1978: 31-32).

Sin embargo, desde el retorno a la democracia en la tercera ola, a fines de la década del 70 del siglo XX, en la mayoría de los países las elecciones han cumplido con su objetivo inmediato y directo: brindar legitimidad de origen a las nuevas autoridades y ser el mecanismo del reemplazo consensuado y pacífico de los gobernantes. Igualmente, han procurado alcanzar propósitos de largo plazo no menos importantes: enraizar la democracia y construir ciudadanía, ser simultáneamente el espacio en el cual se expresan de forma ordenada las divergencias sociopolíticas y el punto de encuentro de los ciudadanos, sin distinción, momento fuerte de la libertad e igualdad.

Las elecciones se han convertido en el principal acontecimiento de la política latinoamericana y su calidad ha conocido avances significativos. El índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha progresado en América Latina de 0,28 en 1977 a 0,86 en 1990 y 0,96 en el 2008; cabe destacar que la máxima calificación es 1 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Organización de los Estados Americanos, 2011: 65). Por ejemplo, en América Central, la elección limpia, antes excepcional, se ha convertido en la norma. Entre 1900 y 1980, un tercio de las elecciones pudo considerarse competitivo; 4/5 en las dos últimas décadas del siglo XX (Lehoucq, 2004: 18).

Tales logros son indisolubles de las reformas políticas y electorales, así como de las permanentes y significativas innovaciones en la gestión electoral. Esos esfuerzos combinados de reforma reunieron a parlamentos, organismos electorales, instituciones internacionales, académicos y organizaciones de la sociedad civil. Además, contribuyeron a enfrentar problemas comunes aunque pudieran conjugarse en acentos nacionales y modos locales.

Sin embargo, la elevación de los estándares de la jornada electoral y del mejoramiento de las condiciones de campaña no ha ganado, siempre o en niveles altos, la confianza ciudadana. En 2015, de acuerdo con el Latinobarómetro, un 47 % de los latinoamericanos creía que las elecciones en su país eran “limpias” ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). Si bien se trata del mejor porcentaje en dos décadas de medición y la única vez que esa opinión supera la creencia en la elección fraudulenta, todavía persiste una brecha significativa entre las evaluaciones de las misiones internacionales y los expertos con la percepción ciudadana.

En ese contexto se plantean interrogantes fundamentales para las reformas electorales que, con menor o mayor profundidad, con más o menos prisas, con carácter sistemático o disperso, pero siempre de forma periódica, se discuten en los países latinoamericanos. ¿Cómo lograr la confianza en los procesos electorales, en sus reglas, instituciones y actores, en sociedades desconfiadas, a veces polarizadas?, ¿cómo construir reglas equitativas, nombrar árbitros imparciales, garantizar procedimientos aceptados y generar condiciones idóneas para que, durante el juego, la única atención esté en el desempeño de los jugadores?, ¿cómo asegurar que las elecciones sean el momento privilegiado de construcción y de pertenencia a la comunidad de ciudadanos y de fortalecimiento democrático?, ¿cómo garantizar que las innovaciones electorales sean buenas prácticas, contribuyan a la integridad de las elecciones y consoliden la confianza?

El texto explora las orientaciones, dilemas y debates actuales sobre las reformas electorales en América Latina. Inicia con un análisis sobre la tendencia y la dinámica de tales procesos. Prosigue con un estudio de las principales líneas de reformas:

la búsqueda de una participación ampliada e incluyente; la apertura del abanico electoral; la composición, las atribuciones de los organismos electorales y las disputas en torno a cuál es la instancia competente para zanjar las controversias electorales; la equidad en la competencia y el acceso a los espacios de decisión; las paradojas de la modernización tecnológica. El artículo cierra con una reflexión sobre las condiciones políticas en las cuales se adoptan las reformas.

## Tendencias de las reformas electorales

Ninguna de las reformas políticas y electorales de América Latina se comprende sin referencia a las concepciones dominantes en una sociedad, en una determinada coyuntura, sobre la democracia, el rol de las instituciones, de los actores, en especial de los partidos, y de la ciudadanía. Para comprender el sentido y la orientación de las reformas es imprescindible conocer las concepciones que sobre esos asuntos tienen los responsables de llevar adelante un cambio de legislación o un cambio constitucional.

Algunos de los dilemas prevalecientes desde finales del siglo XX y principios del XXI –presentados en una versión muy esquemática– a los cuales se enfrentan los actores políticos giran alrededor de afianzar una democracia de corte representativo o abrirla a un modelo participativo; dilucidar si las dificultades de la democracia provienen de la falta de representatividad o de la falta de gobernabilidad; arbitrar entre una participación exigida en el molde republicano o más bien dejada como un derecho en una concepción liberal; extender los derechos bajo una lógica universal o de discriminaciones positivas; fortalecer los partidos o restarles poder; apuntalar los existentes o extender las oportunidades para los nuevos; colocar la última palabra de la justicia electoral en los tribunales electorales o en los tribunales y salas constitucionales; extender las facultades de los organismos electorales para intervenir en la vida partidaria y en las campañas, o acotarlas para preservar la autonomía del juego partidario; arbitrar y combinar la libertad, la equidad y la limitación del más fuerte en el financiamiento de la política, el acceso a los medios, las campañas.

El estudio de las reformas electorales del siglo XXI en América Latina podría hacerse a la luz de esos dilemas y debates (sin considerar obras enfocadas en un solo país, se puede citar: Tuesta (editor), 1996; CAPEL, 2008; Zovatto y Orozco (coordinadores), 2008; IDEA, 2009; Fundación Konrad Adenauer, 2010).

Esos dilemas, presentes de manera explícita o implícita en los debates latinoamericanos, muestran que las reformas electorales conciernen cada vez menos a la jornada electoral, que se cumple de manera correcta y con parámetros mínimos considerados indispensables, más allá de signos inquietantes de retroceso en uno

que otro caso, en los cuales se desdibuja la perspectiva misma de la alternancia en el poder. En la actualidad, las reformas se dirigen a asuntos cada vez más complejos, de soluciones menos sencillas, con resultados menos inmediatos.

La carpeta de reformas electorales y políticas refleja las nuevas prioridades. Ciertamente, hay desafíos novedosos, sin embargo, a menudo, los retos se encontraban presentes desde hacía tiempo. Si recién ahora se colocan en el debate público, es justamente porque las inquietudes sobre el domingo electoral pertenecen más al pasado que al presente de las democracias latinoamericanas.

En América Latina, las reformas políticas (entre ellas, las electorales son apenas una de las dimensiones) comparten rasgos en el estilo y la forma. Se distinguen por el ritmo continuo, incluso febril, con el cual se producen. Ni siquiera las constituciones se sustraen al frenesí. En casi cuatro décadas de democracia, Ecuador aprobó tres constituciones, sin contar las reformas en cada una de ellas (1978, 1998, 2008). En términos generales, América Latina ha desarrollado un “vanguardismo” constitucional único en el mundo, que no teme superponer figuras de modelos constitucionales diferentes ni extender ampliamente los derechos (Blanquer, 2001: 45), aunque los recursos y medios para llevarlos a la práctica no se desarrollen al mismo ritmo y coloquen bajo tensión a la democracia (Gutiérrez, 2015: 11-12).

Desde 1978, se cuentan más de 200 reformas electorales, de distinta amplitud. Sin ser un caso extremo, después de aprobar la Ley electoral, en 1991, Bolivia la modificó cinco veces hasta 1997 y en 1999 promulgó el Código Electoral (Corte Nacional Electoral, 1997: 7-8). El “carácter evolucionista” a la hora de modificar la ley costarricense (Sobrado, Picado, 2009: 94), el proceso “gradual, con cambios incrementalistas” chileno (Huneus, 2008: 354) o la preservación con modificaciones menores de la ley uruguaya de 1924, constituyen la excepción antes que la norma. Sin duda supera la casualidad que la poca cantidad de reformas y el tiempo lento de la aprobación corresponda a tres países reputados por la solidez institucional.

Tan arraigada se encuentra la práctica de cambiar la legislación electoral que incluso Panamá ha diseñado una metodología ordenada y sistemática para abordarla. Bajo la batuta del Tribunal Electoral (TE), el año siguiente a la elección, con los partidos, organizaciones de la sociedad civil interesadas en asuntos políticos, poderes del Estado, unos con derecho a voto, otros únicamente con derecho a voz, se debaten las modificaciones (Brown, 2010: 34-37). El proyecto acordado se remite a consideración del Congreso. Únicamente en el 2010 el proceso no concluyó de manera satisfactoria, cuando el mismo TE solicitó el retiro del tema al entender que los acuerdos parlamentarios desvirtuaban el sentido del proyecto.

En otras tantas oportunidades, el proceso de la reforma ha seguido pautas menos ordenadas y sistemáticas, lo cual explica que proyectos integrales de reforma planteados por los organismos electorales queden sin considerar en los Congresos. En esos casos, los cambios intervienen como respuestas a la necesidad de solucionar dificultades específicas de actores políticos relevantes; a corregir evidentes disfunciones de una elección reciente; a la necesidad de reconsiderar una reforma; al deseo de replantear las bases del juego político para resolver la incomodidad ciudadana con los políticos, e incluso, a veces, a la frívola imitación del vecino.

Por supuesto, esto dificulta evaluar los efectos de las reformas, que necesitarían un mínimo de tiempo para que sus efectos y resultados sean calibrados, tanto por la ciudadanía como por los actores políticos (Romero B., 2010: 85-108). La volatilidad de las normas lleva a muchos actores a refugiarse en las prácticas y los códigos informales, paradójicamente dotados de más estabilidad y previsibilidad (Pachano, 2007: 90). Cuando una reforma sucede a la otra en lapsos cortos de tiempo, los agentes políticos tienden a prever nuevos cambios y también otros apuestan a una cierta facilidad en revertir los cambios (Sanín, Acuña y Marín, 2015: 85).

De hecho, muchas reformas no proceden por ajustes menores, sino por cambios drásticos que pueden ser pendulares: de un organismo electoral unificado a un esquema dividido; de listas parlamentarias cerradas y bloqueadas a un esquema de voto preferente en listas abiertas; de un bipartidismo centenario a la fragmentación extrema del sistema partidario y a la reconcentración; de la designación de candidatos en convenciones a primarias abiertas, simultáneas y obligatorias; de campañas con gastos de cientos de millones de dólares a la prohibición absoluta de la contratación privada de espacios en los medios de comunicación...

El dinamismo de reformas ha generado un acervo de casos importante, amplio y rico, disponible para el examen de cualquier país. De hecho, más que un simple enunciado hipotético, es frecuente que, en los procesos de reforma, los organismos electorales, los Congresos, las Asambleas constituyentes o cualquier instancia que promueve cambios o tiene la facultad de decidirlos recurra a estas experiencias para conocer los resultados que las medidas que desean implantar han tenido en otros lugares. En este intercambio, las instituciones y los organismos internacionales desempeñan un rol importante.

Sin ser limitativos de sus acciones respectivas, unos promueven el intercambio horizontal de experiencias y especialistas entre organismos electorales y alientan la investigación, como el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL - IIDH), secretaría ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE); otros sistematizan el conocimiento de las experiencias de reformas y llevan la memoria analítica,

como el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); por su parte, la Organización de los Estados Americanos (OEA), sistematiza y crea modelos estándares de las experiencias exitosas del cambio electoral o político. Con recursos más acotados y con cobertura de menos países, las fundaciones políticas alemanas, norteamericanas y holandesas igualmente constituyen vectores de la difusión de “buenas prácticas democráticas y electorales”.

## **La búsqueda de una participación política ampliada e incluyente**

En América Latina, una región marcada por las exclusiones estructurales, las reformas políticas y electorales han procurado ampliar la participación política, darle un carácter incluyente y afianzar sus características libres. En algunos casos, fue el primer intento consistente de los Estados, en la historia republicana, por generar una participación electoral con esta base ancha.

Los Estados se esforzaron para convertir el derecho teórico al sufragio universal en una realidad concreta, con políticas para documentar a la población, con la consecuente ampliación de los censos electorales y la aproximación de la población en edad de votar a la población efectivamente documentada y registrada. México pasó de una cobertura de la lista nominal de electores con respecto al padrón de 93.4% en 1991 a 99.6% en 2009 (Instituto Federal Electoral, 2010: 32).

Este esfuerzo benefició de manera prioritaria a la población rural, indígena, afrodescendiente, femenina o de muy escasos recursos. Por ejemplo, Bolivia redujo el número de indocumentados en el Registro civil de un 9,7 % a un 3,6 % entre el 2001 y el 2012 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2013: 7), gracias a campañas de certificación gratuita, facilidades para la inscripción de menores y de adultos, y corrección administrativa de errores de registro (Roca, 2006). Panamá realizó esfuerzos similares con proyectos en la provincia Darién y en las comarcas indígenas Ngäbe Buglé, Emberá-Wounnán, Guna Yala, entre otras (Tribunal Electoral, 2014: 163-170). Pese a los significativos avances, los últimos ciudadanos indocumentados suelen pertenecer a las poblaciones tradicionalmente vulnerables.

Los sistemas políticos se abrieron para incorporar a los sectores y grupos históricamente marginados de los espacios de decisión, independientemente de su peso demográfico: mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad física, jóvenes, emigrantes.

En el caso de las mujeres, hubo un notable esfuerzo para mejorar su registro en los censos electorales e incrementar la asistencia a las elecciones. Trabajaron en esta

dirección, a menudo de manera coordinada, los organismos electorales, entidades públicas especializadas, organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres y agencias de cooperación internacional. Las mujeres invirtieron las cifras, pasaron de una posición minoritaria en los listados a ser la mayoría, lo cual se adecua a la realidad demográfica (Llanos y Sample, 2008: 15). Para la elección inaugural del sufragio femenino, en 1956, las hondureñas constituían apenas un 41,4 % del censo (Villars, 2001: 401); en el 2013 eran un 50,8 %. La excepción latinoamericana, Guatemala, desapareció en la presidencial del 2011: en esa oportunidad, las mujeres constituyeron el 50,9% del registro.

Esta evolución se liga con el aumento de perspectivas para las mujeres, en especial en las capitales y las principales ciudades, donde crecen las oportunidades socioeconómicas, educativas, culturales y políticas. En las zonas rurales, donde persisten pautas de comportamiento más tradicionales, se constatan rezagos. Costa Rica ofrece un ejemplo estadístico, con San José como la provincia con mayor proporción de mujeres registradas, mientras que en el opuesto figuran las áreas rurales menos desarrolladas (Tribunal Supremo de Elecciones, 2009: 17-21). Un cuadro similar se presenta en El Salvador, con la capital como un área de particular inscripción femenina (Junta de Vigilancia Electoral, 2012: 214 - 228).

Además de conformar la mayoría en las listas, las mujeres tienden a mostrar niveles ligeramente superiores de participación. Ilustrativas de esta tendencia son las municipales paraguayas del 2006 y del 2010. En esta última oportunidad sufragó un 57,3 % de las inscritas, contra un 56,6 % de los varones. De cierta forma, la trayectoria femenina en América Latina recuerda la europea y norteamericana de la post segunda guerra mundial, cuando las mujeres pasaron a inscribirse más y a votar más que los hombres; así sucedió en Canadá desde 1988, casi siete décadas después de haber conquistado el derecho al sufragio (Jenson, 2013: 277-278).

En el caso de los pueblos indígenas, los sistemas políticos vivieron la inevitable tensión entre la visión de una ciudadanía abstracta de iguales y otra fundada en el reconocimiento de derechos colectivos para grupos dotados de una identidad común. Esta contraposición, una línea fuerte del debate mundial de la filosofía y la sociología políticas (Weinstock, 1999: 450-461), adquiere relevancia en América Latina. La tendencia deja pocas dudas: la concepción multicultural lleva ventaja.

Se introdujeron designaciones mediante usos y costumbres, como en Oaxaca—México, donde la mayoría de los municipios tiene esa modalidad de elección de autoridades locales; circunscripciones especiales legislativas para los afrodescendientes, incorporadas por la Constitución colombiana de 1991, innovadora en ese campo, próximo de la vertiente participativa de la democracia (Murillo, Sánchez, 1993: 105-107), o para grupos indígenas minoritarios en Venezuela y en Bolivia, tanto a nivel

nacional como departamental. Asimismo, se crearon los primeros partidos dirigidos por indígenas, que a su vez postularon indígenas a altos cargos electivos, plantearon agendas propias y exigieron el reconocimiento del carácter multicultural de las sociedades.

Los resultados de esos emprendimientos han sido contrastados. Influyeron en Ecuador. Resultaron modestos en Guatemala, donde pesó la fragmentación sociopolítica del movimiento indígena, la ausencia de vínculos entre los candidatos y las organizaciones de base, de un lenguaje más aguerrido (Madrid, 2012: 147-152), y la escasa politización de las identidades étnicas, otro factor decisivo que alimentó la cadena de triunfos de Evo Morales en Bolivia (Loayza, 2015: 172-219).

Para las personas con discapacidad, el esfuerzo apuntó a generar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos políticos en la mayor igualdad posible. Se otorgaron facilidades de acceso a los recintos electorales (rampas), la puesta a disposición de materiales pertinentes (cerchas para no videntes, mamparas diseñadas para el voto de ciudadanos en sillas de rueda, etc.) o mecanismos para permitir el sufragio de electores que no pueden acudir a los centros de votación. Aquí, a diferencia de las categorías anteriores, que podían abarcar conjuntos amplios de la población, se trata de alcanzar círculos reducidos para afianzar un modelo democrático inclusivo e igualitario, atento a la dignidad del ciudadano. Por la extensión y la sistematicidad de sus políticas, logradas mediante un trabajo compartido entre el organismo electoral y los grupos vulnerables, destaca Puerto Rico (Colón, 2010: 23-50), que ha servido de referencia a varias reformas en América Latina.

Se redujo la edad mínima para ejercer el derecho al voto de 21 a 18 años, convertida en el estándar. Nicaragua llegó a establecerlo desde los 16, una medida adoptada en el contexto de la guerra civil (1983), en la cual miles de combatientes eran adolescentes. Con carácter voluntario, Brasil, Ecuador y Argentina también incorporaron el voto desde esa edad. Esta evolución tiene rasgos singulares a nivel mundial.

Asimismo, alrededor del cambio de siglo, la legislación contempló progresivamente la votación de los ciudadanos residentes en el exterior; esto se consideró una ampliación de la frontera democrática y una respuesta a la globalización, con lo cual se dejaron atrás las razones puntuales por las que algunos Estados lo adoptaron a fines del siglo XIX o principios del siglo XX (IDEA-IFE, 2008: 50-53). Colombia abrió la brecha en 1962, antes de la tercera ola democratizadora; siguieron Perú (1980), Brasil (1989), Argentina (1993), Venezuela (1998), Honduras (2001), República Dominicana (2004), Ecuador (2006), Bolivia y Panamá (2009), Paraguay (2013), Costa Rica y El Salvador (2014). El registro suele ser consular en los países que empezaron primero o cuyos organismos electorales son de talla modesta, mientras la tarea recae en la institución electoral cuando el sufragio en el exterior se aprobó en el siglo XXI. Nicaragua lo

tiene en la norma, pero nunca lo aplicó. En este contexto, Uruguay se singularizó por rechazar una reforma en este sentido en un referéndum en 2009 (Stuhldreher, 2012).

La figura común es que los ciudadanos en el exterior tengan la oportunidad de votar en los lugares donde el país cuenta con sedes diplomáticas o, de forma más acotada, donde se concentra mayoritariamente la diáspora, y lo hagan en elecciones presidenciales o en referendos nacionales. Menos habitual es que voten para el nivel legislativo, y aún menos que existan escaños reservados para ellos, disposición contemplada en Colombia, Ecuador o República Dominicana. La exigencia habitual para la inscripción es el documento de identidad emitido por el país de origen; Venezuela sube el umbral hasta exigir condiciones migratorias conformes a la legalidad del país de residencia (Núñez, 118 – 119).

A contramano de las esperanzas o temores finalmente desmedidos de sus partidarios o detractores, en especial en los países con importantes diásporas, los primeros resultados prácticos fueron limitados, con tasas bajas de inscripción y escasa movilización el día de las elecciones. Para la presidencial mexicana de 2006, en Estados Unidos apenas votaron 28 355 personas (Instituto Federal Electoral, 2006: 23). El progreso en las condiciones de acceso mejoraron las cifras en el 2012, pero todavía lejos de abarcar siquiera una fracción pequeña de la población emigrante, pues en los 81 países donde podían votar se reunieron 40 737 sufragios (Instituto Federal Electoral, 2012: 623). De manera adicional, en la mayoría de los países se observa un notorio desequilibrio en la inscripción entre hombres y mujeres, cuyo escaso registro sugiere la precariedad de las condiciones de su instalación en el exterior. Esos datos no disminuyen el valor que los emigrantes dan a este nuevo derecho y el ambiente de comunidad que se vive en los locales de sufragio (Emmerich y Peraza, 2011).

Empero, no todas las legislaciones se encuentran en el mismo punto. Hay categorías privadas del derecho al voto. Militares o policías activos paraguayos, dominicanos y hondureños están marginados del censo electoral, y el tímido debate sobre el tema en la presidencial del 2013 no cambió la legislación en este último país; también los colombianos desde 1932. En Guatemala no votan aquellos que tienen funciones asignadas en la jornada electoral; en Ecuador su voto tiene un carácter facultativo desde la Constitución del 2008. Con los progresos en las condiciones de la votación, tales restricciones o diferencias parecen cada vez menos fáciles de justificar. En la presidencial del 2014 en El Salvador, por primera vez sufragaron los policías asignados al cuidado de los recintos pero la experiencia no se repitió en la legislativa del 2015.

Los detenidos, en especial sin sentencia firme, confrontan dificultades de derecho y de hecho para participar en la mayoría de los países. Por ejemplo, desavenencias institucionales y logísticas de último momento privaron del voto a los presos dominicanos, tanto en el 2008 como en el 2012. Que el tema suscita tensiones y

polémicas queda en evidencia con la negativa del poder ejecutivo chileno de considerar esta iniciativa en el 2013, y un proyecto en Puerto Rico para retirar este derecho ya practicado en varias oportunidades. Pese a todo, el cerrojo se abre lentamente; a veces, luego de demandas y debates sobre principios en los niveles más altos de los poderes del Estado, como sucedió en Argentina (Carnota y Cesano, 2007), o tras resoluciones del TEPJF en México (González Oropeza, del Rosario, 2014: 229-262). En otros casos se produjo tras una reforma de corte más clásico, es decir legislativa, como en Panamá, que estrenó el mecanismo de votación en las cárceles en los comicios del 2009.

## La apertura de los abanicos electorales

El segundo componente de las reformas electorales concierne la multiplicación de los tipos de procesos electorales, la selección de métodos electorales complejos y la adopción de mecanismos de participación directa. En el retorno a la democracia, frecuentemente, los países de América Latina solo contaban con una jornada electoral, destinada a elegir al presidente, los parlamentarios y eventualmente a los gobernadores o alcaldes. En casos extremos, el elector marcaba únicamente la boleta presidencial y ese sufragio servía de paso para elegir a los diputados y senadores, como en Bolivia y República Dominicana (Nohlen, 1994: 287 – 288). Esos modelos sencillos han dado paso a mosaicos complejos.

## Más procesos electorales

De forma progresiva, los países latinoamericanos incorporaron nuevas elecciones con el propósito de afianzar la democracia, aumentar el poder de los ciudadanos, estrechar los vínculos de las autoridades y la ciudadanía, mejorar la representatividad, la rendición de cuentas, la gestión y la eficiencia mediante el principio de subsidiaridad.

Una primera línea de reformas se trabajó hacia el ámbito local. Ya sea de manera simultánea con las presidenciales o, más habitualmente, en una fecha distinta, hoy los votantes eligen directamente a las autoridades locales: alcaldes y concejales en el nivel municipal, gobernadores en los Estados. Por ejemplo, en 1987 Bolivia eligió de manera directa a los alcaldes y concejales (de hecho, reanudó una tradición previa a la revolución de 1952); en el 2005, a los prefectos departamentales; en el 2010 separó la lista para elegir al alcalde y a los concejales, y también dividió la boleta para elegir por separado al gobernador (antiguo prefecto) y a los asambleístas departamentales.

La segunda línea busca dotar a la elección de los parlamentarios de una fuerte personalidad propia. Colombia, El Salvador, República Dominicana y México de manera parcial, han adoptado una fecha separada de la presidencial; si bien marca

una tendencia, no se ha convertido en un cuadro generalizado, en parte por la expectativa, no siempre corroborada, de mantener una congruencia política entre el presidente y la mayoría parlamentaria (Barragán, 2015: 214 – 215). En El Salvador se vota con tal frecuencia (tres años) que a un presidente le puede tocar un mandato con tres legislaturas distintas, como en el caso de la presidencia de Salvador Sánchez (2014 – 2019).

Cuando se vota el mismo día que en la presidencial, los ciudadanos eligen a los diputados y otras autoridades de manera independiente, con una boleta aparte. En Guatemala, marcan cinco papeletas: presidente, diputados de distrito y de lista nacional, alcaldes, diputados centroamericanos.

La tercera línea introdujo la segunda vuelta en la elección presidencial. Apenas México, Honduras, Panamá y Paraguay conservan una elección de mayoría simple. Los otros países adoptaron la segunda vuelta para apuntalar la legitimidad presidencial y también como un mecanismo para lograr mayor inclusión política y mayor ampliación de la representación política, promovida como profundización de la democracia (Nohlen, 2015: 134).

Con menor frecuencia, las reformas electorales brindan la oportunidad de elegir directamente a los representantes en otras instancias, como los Parlamentos supranacionales. Hay una papeleta especial para elegir diputados del Parlamento Andino en Colombia, en tanto que los guatemaltecos y los salvadoreños lo hacen para el Centroamericano, y los venezolanos para el Latinoamericano. La experiencia muestra un balance con más sombras que luces. Los ciudadanos muestran escaso interés por la elección (como ilustran los porcentajes elevados de votos blancos y nulos), conocen poco a sus representantes y perciben mal la utilidad de esos Congresos, dotados de poderes finalmente limitados.

Situación singular es la boliviana, que delegó en el voto universal la elección de las máximas autoridades del poder judicial. La modalidad estrenada en el 2011 tuvo características especiales por la ausencia de campañas, de debates, de espacios de opinión sobre los candidatos (Paredes, 2012: 275-291). La experiencia dejó un balance poco satisfactorio a los actores políticos e institucionales, quienes juzgaron que hubo pocos progresos cualitativos en la administración de justicia, y una escasa adhesión ciudadana, en la medida que generó un mínimo vínculo entre los electores y los jueces –más allá de la alta tasa de participación en la elección (79,7 %).

El abanico electoral se abrió incluso para que los ciudadanos elijan candidatos de los partidos, es decir que el voto ya no se reservó únicamente para designar autoridades de los Poderes. En un continente acostumbrado al caudillismo, la figura de un jefe partidario a la vez candidato presidencial “natural” era habitual, y en el mejor de los

casos, asambleas y convenciones escogían a los candidatos presidenciales en eventos sin sorpresas. Empero, la exigencia desde la sociedad impulsó a los partidos a incluir elecciones internas como mecanismo de selección de candidatos, o al menos de autoridades partidarias. La dinámica empezó en Costa Rica y Honduras en la década de 1980, alcanzó su pico en la última década del siglo XX, con Colombia, Paraguay, Panamá, Uruguay, Bolivia y Venezuela (Freidenberg, 2007: 630), y se prolongó en el inicio del siglo XXI. En ese impulso, algunos sistemas políticos han convertido las primarias en un paso obligatorio. A veces la responsabilidad organizativa recae en el propio partido, con la posibilidad de recursos ante la justicia electoral nacional, como sucede en México. Figura menos frecuente pero en expansión, el organismo electoral prepara las primarias, simultáneas y obligatorias, a las cuales se convoca a la militancia, inclusive al conjunto de la ciudadanía. Estas primarias se colocan pocos meses antes de la presidencial, como en Argentina, Honduras o Uruguay, o de la municipal como en Paraguay.

En ocasiones especiales, la suma de estos procesos puede conducir a los votantes latinoamericanos a acudir a las urnas un número inusitado de oportunidades. Ocurrió en Argentina en 2015, cuando los ciudadanos acudieron hasta seis veces: para elegir candidatos locales y presidenciales en primarias separadas; gobernadores y alcaldes en primera y (eventualmente) segunda vuelta; presidente, en primera y segunda vuelta.

## Procesos electorales más complejos

Los procesos electorales latinoamericanos se han vuelto cada vez más complejos en el sistema de elección. Por un lado, se ha impuesto la tendencia a la ruptura de la lista bloqueada y cerrada presentada por el partido en los comicios legislativos que aseguraba mayor cohesión y control a los niveles directivos del partido, pero considerada distante del ciudadano. Por otro lado, se han buscado mecanismos que refuercen el carácter uninominal de la elección.

Las fórmulas han sido variadas. En algunos países, se crearon distritos uninominales, en los cuales, los ciudadanos escogen un diputado por mayoría simple. Ninguno lo adoptó de manera generalizada porque ello implicaría un cambio radical de sistema electoral, a uno mayoritario. Se combinó siempre con alguna modalidad de lista plurinominal cerrada y bloqueada, lo que conserva una dinámica proporcional, a semejanza del modelo alemán de la “representación proporcional personalizada”, pionero en este mecanismo. Con matices, se aplica en México bajo la modalidad segmentada, Venezuela (1993), donde el peso de la variable uninominal y mayoritaria se extendió en desmedro del componente proporcional (Briceño, 2013: 139 – 144) y Bolivia (1997). En estos países, el ciudadano dispone de dos votos: uno por la lista,

generalmente correspondiente a una unidad territorial amplia (un departamento o Estado, por ejemplo), y otro en cada distrito, donde el ciudadano elige directamente y por mayoría simple a un parlamentario (habitualmente esa unidad territorial amplia es dividida en varias circunscripciones uninominales). Sin ser una regla política o sociológica, los parlamentarios uninominales suelen ser en promedio más jóvenes, con menos recorrido partidario, incluso con menos experiencia política, como ilustran los diputados bolivianos (Romero Ballivián, 2009).

En otros países, se adoptó el mecanismo de la lista cerrada y no bloqueada en circuitos o distritos plurinominales. Este mecanismo le permite al ciudadano definir únicamente en la lista presentada por el partido de su preferencia (cerrada), un cierto orden entre los candidatos (no bloqueada). En claro, el ciudadano tiene la posibilidad de alterar el orden propuesto por el partido y armar su preferencia. Es el caso de Panamá, con la singularidad que el sistema es incluso anterior a la transición democrática. Brasil, Colombia y Perú lo tienen con variantes, como la modalidad del doble voto preferencial peruano, que brinda el derecho de realizar dos marcas dentro de la lista partidaria.

Finalmente, en otros países, se aplica la lista abierta, que significa que el ciudadano puede elegir simultáneamente y sin restricciones candidatos de varios partidos. El voto preferente es el modelo extremo, con el menú más abierto de todos. Se utiliza en Honduras y desde 2015 en El Salvador; tuvo vigencia en República Dominicana, pero fue eliminado. Las opciones para el ciudadano son completas en el sentido que puede elegir entre candidatos de todos los partidos, en una cantidad que va hasta el número de escaños en disputa.

Estos sistemas suelen tener un impacto difícil para los sistemas partidarios frágiles (Tuesta, 2013: 209-215). En los otros, si no disgrega las estructuras, suele acompañarse de un incremento de costos de las campañas y un recurso frecuente al clientelismo (Romero, 2014: 60-62).

El ramillete electoral cada vez más amplio y diverso también ofrece la perspectiva de optar por candidaturas que no sean partidarias, una opción casi inexistente al inicio de la transición democrática. Ciertamente, una de las tendencias de América Latina es el “frondoso proceso de regulación de los partidos” que se aceleró desde 1978 (Zovatto, 2008: 175). Además de otorgar un reconocimiento constitucional a los partidos, en la mayoría de los países se aprobaron leyes específicas para ellos, separadas de las leyes electorales. El propósito ha sido regular el funcionamiento interno, reconocerles privilegios y prerrogativas, imponerles deberes, como rendiciones de cuenta, exigencias de democratización interna y transparencia (Zovatto, 2008).

Ese proceso no ha ido exento de paradojas. La primera es que la nueva legislación destinada a fortalecerlos llegó en paralelo al declive de la confianza en los partidos y ha sido insuficiente para restaurarla. La segunda es que de manera simultánea se abrieron canales para la presentación de candidaturas al margen de los partidos. Esta competencia extrapartidaria puede provenir de agrupaciones ciudadanas, estructuras más flexibles y menos duraderas que los partidos, muchas de ellas exitosas en el plano local. En los comicios municipales de 2011 en Guatemala, los “comités cívicos electorales” ganaron más de un décimo de los municipios, entre ellos tres cabeceras departamentales (ASIES, 2012: 90). También se abrieron las compuertas para las candidaturas individuales o independientes, y cada vez, en más niveles. Panamá que tenía esta modalidad de antigua data, la extendió para diputaciones en 2004 y la Presidencia en 2009 (Pérez, 2014: 72 – 73). El proceso rara vez es sencillo, como recuerda la resonancia del caso que Jorge Castañeda llevó el caso hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cuando se denegó su inscripción para la elección presidencial mexicana del 2006. Una reforma constitucional en 2012 dio curso a esta modalidad, estrenada a nivel federal en los comicios intermedios de 2015.

## **Extensión de la democracia directa**

De manera paralela, la democracia directa, en particular el referéndum, ha sido incluido en la mayoría de las constituciones latinoamericanas; una cincuentena de referendos nacionales han tenido lugar desde el retorno a la democracia en América Latina (Yelp y Zovatto, 2008). Pocos países no efectuaron ninguno: México, Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana. La democracia directa se extendió más allá de la cuna uruguaya y ganó popularidad en la zona andina, convertida en un arma vigorosa en el inicio de las presidencias de Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Ecuador) y Evo Morales (Bolivia).

Algunas legislaciones, como la peruana (Tuesta, 2014), incorporan la peculiar figura del referéndum revocatorio, en el plano local, que en caso de prosperar puede dar lugar a una nueva elección municipal; esto sucede en aproximadamente un décimo de las consultas populares revocatorias de nivel distrital (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2014: 45). Los organismos electorales peruanos consideran los efectos mayormente negativos, al menos en su aplicación actual, por lo que han propuesto suprimir la organización de una nueva elección (Jurado Nacional de Elecciones, 2014: 27-29).

Otras legislaciones lo contemplan, pero su puesta en práctica ha perdido impulso (Ecuador), nunca se aplicó, a veces por complejidades legales (Colombia) o se produjo en municipios demográficamente pequeños (Argentina). Incluso en contextos

altamente polarizados, con trayectorias jurídicas y políticas sinuosas, el referéndum revocatorio ha sido utilizado para el nivel presidencial en Venezuela (Márquez, 2014: 81 - 140) y Bolivia. Quizá esa razón explica que luego, en la práctica, la legislación de este país haya cerrado el cerrojo al fijar condiciones casi imposibles de cumplir, al combinar en los requisitos un porcentaje muy alto de firmas y una metodología de distribución territorial de ellas.

## **Los debates sobre la composición, el modelo y las atribuciones de los organismos electorales**

A nivel mundial, América Latina realizó un aporte significativo al esquema de organización de las elecciones con el organismo electoral permanente en el tiempo, centralizado, especializado y autónomo, figura que inició Uruguay en la década de 1920 (Jaramillo, 2007: 372). A lo largo del siglo XX, el modelo se expandió por el continente y alcanzó una posición dominante en la transición democrática. Pero pocas instituciones han sido objeto de tantos debates y conocido tantas reformas, en especial sobre su composición, la concentración o separación de funciones y la atribución de la última palabra en asuntos electorales.

### **La composición de los organismos electorales**

América Latina ha desarrollado dos grandes modelos de composición de los organismos electorales, y en la práctica, varios países han ensayado composiciones mixtas. El primero es de carácter partidista: asegurar la imparcialidad del comportamiento del árbitro mediante el control cruzado de los actores políticos, al reservar las magistraturas para los partidos con mayor votación y asumir que las autoridades electorales tienen un mandato más o menos explícito de sus organizaciones. El segundo parte del principio contrario: colocar al árbitro encima o al margen de los jugadores, con una composición apartidista, con autoridades electorales sin vínculos con los partidos.

El primer modelo predominó en la transición a la democracia, como ejemplificó el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) de Honduras o el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Ecuador. Tribunales con composición partidaria han demostrado capacidad para conducir procesos técnicamente solventes o resolver elecciones muy reñidas en contextos polarizados, como la presidencial salvadoreña del 2014, dirimida con el margen más estrecho de las elecciones presidenciales latinoamericanas del siglo XXI (0,2 %). Sin embargo, también se asociaron con procesos organizados de forma caótica, por su extrema partidización, como la municipal de 1991 en Paraguay, conducida por la Junta Central Electoral (JCE) (Arditi, 1992: 53-54).

Por esas experiencias, dicho modelo progresivamente cedió el paso al segundo (Orozco, 2010: 18). Esa evolución supuso un vasto consenso político, como ocurrió en México para la “integración ciudadana” del Instituto Federal Electoral (IFE). Excepcionalmente se produjo por otras vías, como la salvadoreña, cuando tras la presidencial del 2014 la Sala de constitucionalidad obligó al Parlamento a prescindir del modelo partidista y exigió que la siguiente integración del TSE se rigiese por un criterio apartidista (FUSADES, 2015: 62 – 70).

Se estimó que la composición apartidista garantizaría mejor la independencia e imparcialidad del organismo electoral, ofrecería un trato equitativo a todas las organizaciones, incluidas las pequeñas, nuevas o de rápido crecimiento, y además se vincularía mejor con la sociedad civil. La evidencia empírica respalda tal presupuesto (Hartley, McCoy y Mustillo, 2009: 15-40). Organismos con estos rasgos pueden alcanzar cotas altas de confianza; ejemplos de ello son las instituciones electorales de Chile o el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica (datos del Latinobarómetro 2009), que a su vez sucedió a un órgano estatal independiente, entre los pioneros en el mundo por su carácter apartidista (Lehoucq, 2013: 12). Esta integración se asocia igualmente con la percepción de limpieza y honestidad de las elecciones aunque esa confianza depende de variables que exceden al organismo electoral: opinión sobre los poderes públicos, satisfacción y apoyo a la democracia, optimismo con la situación política y económica (Molina y Hernández, 2014: 103 – 109).

El reto para los sistemas políticos que adoptan tribunales apartidistas es adecuar la norma y la realidad, la letra y el espíritu de la ley. Las disposiciones jurídicas no bastan: prohibir que los magistrados tengan militancia partidaria o conformar instancias de selección y calificación en principio no partidistas, con participación de la sociedad o de universidades, resultan insuficientes si los actores políticos se resisten a alinear su comportamiento con el ideal legal. Se puede respetar la letra de la ley e ignorar su espíritu, y ese bemol acentúa la desconfianza en la opinión pública, pues instala la sospecha del engaño. El incumplimiento más frecuente se vincula a tres situaciones: los partidos se reparten cuotas; los partidos tradicionales se ligan para privar de espacios a las nuevas organizaciones; el dominio del oficialismo es tal que, en el mejor de los casos, concede un estrapontón a la oposición. Varios organismos electorales latinoamericanos sufren a causa de esta divergencia o tienen niveles de aprobación y desaprobación distribuidos de manera muy contrastada entre partidarios y adversarios del oficialismo.

En algunos países, la tensión se centra en el efectivo cumplimiento del mandato apartidario del organismo electoral, como ilustró, entre otros ejemplos, Venezuela, con tirantes procesos de selección de los rectores del Consejo Nacional Electoral (CNE) (Proyecto Integridad electoral Venezuela, 2014). En Honduras se disputan una corriente que exige que el actual Tribunal Supremo Electoral (TSE) sea verdaderamente

apartidista, como ordena la Constitución, y otra que más bien reclama el retorno a un esquema explícito de control partidario, para que la composición del Pleno corresponda a la realidad política de la presidencial del 2013.

## La arquitectura institucional de los organismos electorales

Cuando América Latina volvió a la democracia, conformó sobre todo organismos electorales unificados, es decir, una institución encargada de las tareas técnicas, administrativas y logísticas de la elección, y de la responsabilidad jurisdiccional. Así lo hizo América Central, que se mantiene homogénea detrás del modelo unificado que tenía como referencia el TSE de Costa Rica, que luego de la guerra civil de 1949 organizó sucesivas elecciones reputadas por su transparencia. En América del Sur, el esquema unificado es utilizado en Bolivia, Uruguay así como en Brasil y Paraguay, aunque en estos países se emplea bajo una modalidad singular, pues el Tribunal Electoral, con características jurisdiccionales afirmadas, se encarga de las fases técnicas y administrativas de la elección.

Sin embargo, desde finales del siglo XX, México difundió el modelo dividido, que separa en dos organismos diferentes las tareas técnicas y administrativas de las labores jurisdiccionales. Encargó las primeras al IFE (convertido en 2014 en Instituto Nacional de Elecciones (INE), con tareas ampliadas). Las segundas recayeron en el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986), convertido después en Tribunal Federal Electoral (1990), finalmente en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 1996) (Andrade, 2002: 601-642). El modelo se hizo aún más sofisticado pues se añadió la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Estas mutaciones fueron más que cambios de nombre, pues reflejaron dos tendencias perceptibles, en grados distintos, en los otros países latinoamericanos: un incremento de las responsabilidades y un perfeccionamiento de las garantías, los procedimientos, los mecanismos de resolución de controversias en un Estado de derecho. El impacto del modelo mexicano ha sido fuerte en América Latina por una mezcla del peso demográfico, el poderío institucional y económico de los dos organismos, la vigorosa reflexión sobre las virtudes, las fortalezas y las limitaciones de esta arquitectura, y en especial una extensa producción desde el ámbito jurisdiccional.

Las reformas del siglo XXI han apuntado en esa dirección, como ilustran Ecuador, donde funcionan el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE); República Dominicana, con la Junta Central Electoral (JCE) y el Tribunal Superior Electoral (TSE); y hasta se podría mencionar Venezuela, que yuxtapone el CNE y una sala especializada en los asuntos electorales del Poder Judicial. Ellos se suman a Perú, que separó sus órganos electorales en la última década del siglo

XX entre el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); y a Chile, cuya estructura dividida entre el Servicio Electoral (Servel) y el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL) es muy anterior a la reciente fase democrática. En el mismo lapso de tiempo, ningún país ha fusionado sus organismos electorales.

Ambos modelos tienen ventajas prácticas y teóricas, así como complejidades y riesgos. El cuestionamiento a los organismos unificados es cómo aseguran el debido proceso con sentencias sin posibilidad de recurso ante otra instancia, y cómo evitan ser “juez y parte”. Riesgo real, y aunque no se trata de un contraargumento conceptual, la práctica moderada, apegada a derecho de organismos como el de Costa Rica, Uruguay o Panamá, reconocida por los mismos actores políticos, ha evitado que la discusión sea planteada con mayor vigor en la agenda pública de esos países. Siempre en el campo factual, varios de los tribunales unificados figuran en los mejores puestos de la confianza ciudadana o de las evaluaciones internacionales, como aconteció en el 2014 con las elecciones de Uruguay y Costa Rica (The Electoral Integrity Project, 2015: 8).

Para el modelo dividido, las prevenciones se sitúan más bien del lado de la práctica: en la difícil tarea de delimitar las funciones de uno y otro organismo, evitar áreas grises o superposiciones que provoquen crisis institucionales costosas en términos de legitimidad social y de afianzamiento de la autoridad de los árbitros de la competencia. La administración electoral colombiana es una de las más complejas de América Latina, con la existencia de tres órganos: el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Registraduría y el Consejo de Estado. Esta complejidad, heredada de la historia, es al mismo tiempo fuente de “conflictos de competencia entre la Registraduría y el CNE, dificultades y trabas” (Reyes, 2005: 91).

## **El debate sobre las nuevas competencias y la apropiación de la última palabra electoral**

Cualesquiera que sean los modelos de composición o de organización, las reformas apuntan al fortalecimiento de organismos electorales autónomos y especializados, a veces dotados de los atributos de un auténtico Poder del Estado, que otorgan un sello institucional propio a América Latina. Algunos organismos han sido reconocidos en las Constituciones como el cuarto Poder del Estado, como sucede en Costa Rica, Venezuela, Nicaragua y Ecuador.

Independientemente del rango constitucional que ostenten, la tendencia general de las reformas es otorgarles nuevas y más amplias responsabilidades, funciones, misiones, atribuciones, para ocuparse de todas las fases de un proceso electoral

(Jaramillo, 2007: 372-373). Solo a modo de ejemplo, la creación en México del INE en lugar del IFE estuvo acompañado de la otorgación de más de 70 nuevas atribuciones. Ciertamente, tal extensión constituye un reconocimiento implícito de la solidez institucional, la competencia y profesionalización del personal, la capacidad de innovación técnica; sin embargo, más allá, esta tendencia puede colocar a los organismos electorales en la cornisa.

Gracias a las reformas, además de sus tradicionales labores, los organismos electorales latinoamericanos intervienen en la vida partidaria: otorgan y cancelan personalidades jurídicas partidarias, resuelven disputas entre fracciones o entre militantes y dirigentes, dirimen disputas de elecciones internas o directamente organizan las primarias, una tendencia del Cono sur (Argentina, Paraguay y Uruguay). Monitorean las campañas: controlan los gastos partidarios, eventualmente fijan sanciones por las infracciones, dirimen las acusaciones entre candidatos por el uso de campañas “negativas”, registran a las empresas encuestadoras autorizadas para difundir datos durante las campañas, verifican la difusión de propaganda en los medios, o hasta se encargan de difundir la propaganda partidaria en contextos de prohibición absoluta de contratación privada de publicidad electoral, como sucedió con la “profunda, ambiciosa y compleja” reforma mexicana del 2007 (Córdova, 2012: 5- 25). Incluso difunden las hojas de vida de los candidatos, novedosa tarea del JNE en Perú.

Otras reformas añaden la responsabilidad del Registro Civil y del servicio de Identificación, de tal manera que se cubre la cadena completa del registro e identificación de una persona, como en Paraguay, Costa Rica o Panamá, con ganancias en eficiencia, seguridad e inclusión (Tribunal Electoral, 2014). Esa tendencia se ha visto frenada por el desprendimiento del Registro civil como entidad autónoma en Guatemala y Honduras.

Otro eje evidente de las reformas es el fortalecimiento de las áreas de educación ciudadana, con áreas de capacitación, formación, investigación, difusión, con o sin la modalidad de Institutos dotados de cierta autonomía. La extensa producción bibliográfica en libros y revistas, con altos grados de sofisticación académica en organismos electorales como los peruanos o mexicanos da cuenta de la riqueza en ese ámbito. La fortaleza en este campo ha permitido que la ciudadanía y los responsables de mesa manejen elecciones cada vez más complejas.

Paralelamente, muchas reformas atribuyeron al organismo electoral la última palabra en asuntos electorales y la responsabilidad de proclamar los resultados finales y definitivos de las elecciones. A modo de ejemplo, Ecuador dispone que la competencia para conocer y resolver asuntos electorales es privativa de la función electoral integrada por el CNE y el TCE. Entre estas atribuciones, la ampliación generalizada de las competencias jurisdiccionales y el ánimo de muchos organismos

electorales de asumir un papel más activo en la defensa de los derechos políticos han conducido a una importante evolución de un juez “legalista, protocolario, reservado y de bajo perfil público” a un juez proactivo, con un perfil político más elevado (Brenes, 2013: 305).

Sin embargo, cada vez con más recurrencia y tensión se plantea el debate sobre la institución que tiene la última palabra en materia electoral. La discusión casi inexistente hace algunos años cobra relevancia por el nacimiento o afianzamiento institucional de tribunales o salas constitucionales, con una clara impronta del Tribunal Federal Constitucional de Alemania (Mellinghoff, 2010: 129-147). En efecto, las mismas legislaciones abren resquicios, indican que en asuntos de derechos constitucionales se puede recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, la sala Constitucional, el Tribunal Constitucional. De inmediato, la frontera entre asuntos electorales y constitucionales se vuelve una delgadísima línea, y fijar los límites se convierte en un terreno de potenciales conflictos entre un organismo electoral dispuesto a defender el campo “electoral” y una instancia judicial dispuesta a determinar lo que es “constitucional”. Hasta en Costa Rica, donde prevalece una “paz jurisprudencial”, cualquier cambio de criterios o de composición institucional podría confirmar la precariedad de esa especie de consenso entre el TSE y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Cambroner, Mora, 2015: 153).

En Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se ha convertido solo en una primera instancia, lo cual le genera malestar, pues entiende que sus resoluciones son “definitivas y no susceptibles de impugnación, dada la supremacía, independencia y no supeditación a Organismo alguno del Estado, que le confirió el Constituyente” (Villagrán, 2014: 21), y que existe un abuso de las vías de amparo, apelación y recurso conocidas por el poder judicial. Cuando la decisión final no recae en el organismo electoral, algunos de los problemas giran alrededor del grado de especialización de la instancia judicial en materia electoral, y en los tiempos de la sentencia. En Colombia, los recursos de la elección anterior no fueron zanjados sino hasta que parlamentarios y alcaldes ya ejercían e incluso concluían sus funciones, en el 2010.

La disputa por la apropiación de la última palabra electoral se convierte en un asunto político velado y álgido de las reformas electorales y políticas, tanto más que el poder judicial toma decisiones de reforma política que podrían calificarse de legislativas. A manera de ilustración, en Costa Rica, la Sala constitucional abrió el camino para la reelección alterna, en tanto que en Nicaragua intervino para quebrar el candado de la reelección. En El Salvador, la Sala de lo constitucional fijó los parámetros apartidistas para la elección de magistrados y ordenó la elección de parlamentarios con voto preferente y lista abierta, en una reforma que contrarió la voluntad de los principales partidos (Fusades, 2015 a: 13 - 41).

## Las facetas de la equidad

Si una línea domina las reformas electorales latinoamericanas del siglo XXI es la búsqueda de la equidad (Romero Ballivián, 2012: 289-310). Ella se nota de manera especial en las campañas políticas y tiene actualmente al menos cuatro facetas.

### Un piso mínimo de equidad en el financiamiento de la política

La primera línea de las reformas es la generación de un piso mínimo de equidad en el financiamiento de la política, cuestión clave y a la vez compleja en las democracias (Casas y Zovatto, 2011: 17-67), sobre todo porque América Latina posee dos rasgos peculiares: una profunda desigualdad socioeconómica y un presidencialismo que concentra poder y recursos en el Ejecutivo. La importancia de esta línea es creciente, pues como sucedió en Honduras, el costo de las elecciones aumenta de un proceso al otro (Meza: 2014: 4) y los escándalos sobre desvío de fondos públicos para campañas o por la presencia de recursos de origen criminal han golpeado a numerosos países. El financiamiento de la política se ha convertido en uno de los campos de mayor innovación legislativa en América Latina, al procurar afianzar la democracia, el sistema de partidos y generar equidad en la competencia política. Los cambios desean lograr una vida política más saludable, capaz de renovarse, en la cual las posiciones favorecidas no sean inmutables por la acumulación de privilegios; institucionalizar los partidos para que no se conviertan exclusivamente en maquinarias activas solo en tiempos electorales; evitar que los partidos sean capturados por intereses de grupos privados que, por aportar los fondos principales de una campaña, luego se encuentran en posición de acreedores frente a las autoridades públicas. Por último, en una dimensión diferente y sin ser la panacea, busca limitar el ingreso de fondos ilegales, o peor aún, criminales en las campañas.

Las reformas suelen llevar dos componentes: reglas que enmarcan el financiamiento privado y la creación del financiamiento público. Las primeras han convertido la ley de la jungla predominante en el inicio de la transición en un campo de juego más ordenado, aunque no exento de infracciones, difíciles controles y sanciones no siempre disuasivas. En efecto, la mayoría de los países prohíbe donaciones a partidos por parte de gobiernos extranjeros, de empresas concesionarias de obras o servicios públicos, de fuentes anónimas –a menudo cuando se excede cierto monto–, evidentemente de fondos ilícitos. De forma progresiva se han fijado topes para los aportes privados y límites para los montos de gasto durante la campaña.

El segundo componente es el financiamiento estatal, previsto en todos los países, con excepción de Venezuela y Bolivia, que lo suprimieron, y sin aplicación práctica en Perú. El aporte del Estado suele otorgarse a partir de un criterio de fuerza electoral, atenuado en ciertos países con una fracción distribuida de manera idéntica a todas las fuerzas, incluyendo las nuevas y las candidaturas independientes, o asegurando una proporción mínima para los partidos menos votados con respecto a los más apoyados (Honduras). Empero, la subvención pública constituye a menudo un componente reducido del costo total de las campañas, y eso cuando se produce el desembolso, algo que en varios países demora bastante tiempo... Aunque no existe un vínculo de naturaleza lógica, en muchas oportunidades la dinámica política hizo que la subvención pública fuera la contraparte del establecimiento o el reforzamiento de las rendiciones de cuentas partidarias del conjunto del financiamiento público y privado, controladas por el organismo electoral, con posibilidad de establecer sanciones. México es el país que más lejos ha llevado este procedimiento al establecer la rendición de cuentas informatizada, prácticamente en tiempo real, de todas las candidaturas, y con sanciones que incluyen la pérdida de la elección en caso de rebase del tope de gasto autorizado.

El camino recorrido ha sido más lento y difícil en América Central, probablemente por la combinación de poderes fácticos fuertes y un Estado débil. Las reglas para encuadrar los aportes privados suelen ser frágiles; los controles limitados y las sanciones, cuando están previstas, son tan bajas que, en realidad, incentivan a ignorarlas. En la presidencial del 2011, el TSE de Guatemala lució impotente para detener la espiral de manifiestas violaciones a las reglas del financiamiento: impuso 369 multas, con montos que de acuerdo a la ley van de 15 a 125 dólares (Acción Ciudadana, 2012: 93 – 95). La incapacidad para castigar infracciones visibles por toda la sociedad tiene un alto costo para las instituciones, los procesos electorales y, en última instancia, para la democracia.

De manera más general, la continua modificación de la legislación prueba la insatisfacción con el balance de las regulaciones. A menudo, las reformas parecen rebasadas por escándalos, manejos oscuros en las contabilidades partidarias, engaños a los topes, vulneración de los principios por los resquicios y zonas grises de las normas. Enfrentan la complicación de transformar ideas sensatas y a priori razonables en efectivas prácticas que garanticen la equidad en el acceso a los recursos durante las campañas (Ferreira, 2012: 175-190), así como en una definición precisa de los asuntos prácticos y de los detalles (Ulloa, 2012: 191-233). Se necesitan enfoques realistas y metas cumplibles. Propósitos muy ambiciosos pero de difícil realización solo descreditan la norma, generan frustración colectiva, alientan la anomia y sin duda favorecen la pervivencia de los modos informales de actuar. Implica también que las normas sean claras para dar certezas a los actores y reducir los márgenes de arbitrariedad en su aplicación. Por último, las instituciones encargadas del

cumplimiento de las normas requieren el personal, la tecnología, el tiempo, las condiciones técnicas y logísticas para ejecutar las acciones previstas; este requisito se vuelve crucial en el caso de las entidades responsables de aplicar sanciones.

El establecimiento de las sanciones es igualmente una de las piezas clave, pues hay que esquivar dos riesgos contrapuestos: el del ridículo y el del abuso, que generan efectos contraproducentes. Por un lado, cuando la sanción es muy baja, en una cínica contabilidad de costos y beneficios, la violación de la norma recibe incentivos. Por otro lado, si el castigo es desmedido, por ejemplo, la cancelación de la personalidad jurídica de la organización, los organismos pueden dudar antes de aplicarla, y encontrar desproporcionada la relación entre faltas y castigos. Por sus graves y dramáticas implicaciones para la democracia, el reto de la presencia del crimen organizado no puede ser abordado con las armas clásicas de la legislación del financiamiento. Exige una nueva y profunda reflexión.

## **Un piso mínimo en las campañas electorales**

La segunda faceta de las reformas en procura de la equidad es garantizar que los partidos tengan un piso mínimo de ingreso a las campañas electorales. Es un campo con vinculaciones evidentes con el precedente, pues la televisión es el principal destinatario de los recursos durante las campañas y un escenario central donde se disputa la política contemporánea (Sartori, 1999).

El principio se ha traducido en una creciente regulación de las campañas, al encuadrar el tiempo de duración, los sujetos facultados para intervenir, las actividades permitidas, los contenidos autorizados, el papel de las encuestas, tendencia que no ha ido sin tensiones o contraposiciones con la reivindicación del ejercicio de otros principios básicos de la democracia (INE, 2014: 12-15).

En general se ha dispuesto un acceso gratuito de partidos y candidatos a los medios públicos, pero cuya audiencia suele ser restringida. Con los medios de comunicación privados, que son a la vez espacios fundamentales de la libertad de expresión y uno de los poderes fácticos más fuertes de las sociedades latinoamericanas, el abordaje se presenta más complejo. No obstante, el modelo de la prohibición de contratación privada de propaganda electoral y el monopolio del organismo electoral para asignar la pauta publicitaria partidaria en el tiempo reservado al Estado en los medios de comunicación privados se ha impuesto en algunas de las democracias con mayor población y con algunas de las redes de televisión más poderosas: Argentina, Brasil y México (Córdova, 2013: 259-278). También utilizan este enfoque Ecuador y Chile, este último país con la singularidad que siempre excluyó la difusión pagada de propaganda en televisión, decisión legislativa ratificada por el juez constitucional (García, 2013:

221 – 231). Esta reforma ha despertado en varios países un marcado interés de actores políticos, círculos de la sociedad civil interesados en asuntos políticos y organismos electorales, pues reduce drásticamente los costos de campaña y permite acotar el monto de la subvención pública, aunque suele provocar una reacción hostil de parte de los medios de comunicación (IFES, 2009: 42).

Por último, se abre una incipiente reflexión sobre el rol de las redes virtuales en las campañas, de características muy distintas a las de los medios tradicionales, porque facilitan el “intercambio directo con los votantes, sin intermediación y eludiendo a los medios masivos de comunicación”, además de permitir la participación de nuevos actores, como autores de blogs, etc. (Holtz – Bacha, 20: 20 – 21). Desde ese punto de vista, ofrece un mecanismo de oportunidades para organizaciones nuevas, pequeñas o candidatos independientes, aunque evidentemente el armado de gigantes bases de datos que permiten una llegada personalizada es (por ahora) solo accesible a partidos y candidatos con extensos recursos.

La entrada reglamentaria a esta arena es difícil, entre otras razones por el carácter gratuito de la red, la facilidad de acceso, la ausencia de regulaciones, el uso de características individuales de Internet frente a la experiencia más colectiva, regulada y nacional de la televisión (Renaud, 2014). Muchas veces mencionadas o debatidas, las reformas jurídicas sobre las campañas en redes virtuales prácticamente no han sido ejecutadas en América Latina, lo cual obliga a los tribunales electorales a resolver casos con base en principios generales, como ocurrió con el TSE de Brasil, el cual consideró que los mensajes de Twitter no podían considerarse como actos de precampaña (Tribunal Superior Eleitoral, 2014: 373-381).

## La diversificación y la equidad en la representación

La tercera faceta busca diversificar y lograr la equidad en la representación. El mecanismo privilegiado de las reformas ha sido la cuota de representación por género para fortalecer la presencia femenina en los espacios de decisión (Archenti y Tula, 2008; Bareiro y Torres, 2008). Puestas en vigencia por primera vez en Argentina en 1991, las cuotas han probado su eficiencia, en la medida que la legislación sea clara, precisa y con instrumentos para garantizar su cumplimiento, o que ciertas instituciones como las electorales, dotadas de poderes reglamentarios, asuman un rol proactivo (Zamora, 2008: 397-447; Gilas, 2014: 49 - 54).

Ciertamente las situaciones varían, desde países donde los partidos parecen ignorar el espíritu y la letra del sistema de cuotas del país –y aún sus propias reglas internas (Jones, 2010: 286), los que adoptaron la cuota por una única vez (Uruguay para los comicios de 2014), hasta aquellos que establecieron la paridad y alternancia, como

Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Honduras (aplicación prevista para la elección del 2017). A menudo, este mecanismo corona una progresiva ampliación de la cuota. México aprobó una cuota de 30% en 2002, de 40% en 2007 y finalmente en 2014 estableció la paridad y la alternancia. Como consecuencia, América Latina destaca como la segunda región con más porcentaje de parlamentarias, detrás de Escandinavia (IDEA-Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo, 2013), aunque el promedio solo fluctúe alrededor del 25 %.

Empero, las cuotas atacan más las consecuencias que las causas de la discriminación política femenina. Así, en Costa Rica apenas desaparece la imposición de las cuotas, como en el caso de los cargos uninominales para alcaldías propietarias e intendencias, la presencia de las mujeres en las candidaturas se reduce drásticamente. Lejos de ser una situación atípica, en el escenario local latinoamericano las mujeres ocupan habitualmente menos del 10 % de las alcaldías y su presencia en las gobernaciones, el nivel intermedio entre el gobierno central y las alcaldías, es igualmente limitada, como ilustra México con apenas 5 gobernadoras en 30 años (Gilas, 2014: 30). Las reformas en este campo han sido discretas (Torres, 2012: 29).

Entre las nuevas líneas que se discuten para apuntalar la diversificación y la equidad de la representación, los países han avanzado en la aprobación de mecanismos contra el acoso político y la burla de las disposiciones: ¡el lente debe considerar cuántas mujeres fueron elegidas y cuántas concluyeron el mandato! Igualmente, ciertas legislaciones exigen que los partidos destinen una fracción del financiamiento público a la capacitación de su militancia y dirección femenina, como ha ocurrido en México o Costa Rica, medidas que a veces son acompañadas por iniciativas de fundaciones políticas para capacitar a las candidatas sin distinción de partidos (NIMD, NDI, INAM, PNUD, ONU – Mujeres, 2014).

## **El encuadre de la reelección presidencial**

La última faceta concierne las condiciones mínimas de equidad en la competencia política de la nueva realidad institucional: la reelección presidencial inmediata, que reconfigura de manera sustancial el juego político, en especial en América del Sur.

América Latina se integró a la tercera ola democratizadora, a finales de los años 70, con una restricción o una prohibición, en algunos casos absoluta, de la reelección. Lo hizo escaldada por su propia historia de mandatarios que procuraron prorrogarse en el poder y para prevenir abusos de la preponderancia institucionalizada del presidente (Moderne, 2001: 72). Hoy la tendencia es opuesta, la mayoría de los países de América del Sur reintrodujo la reelección inmediata (Zovatto, 2014: 39-45). Solo Colombia se desmarcó y la revirtió en 2015. El candado de una sola reelección

inmediata ya saltó en Venezuela y en Nicaragua, donde se asocia con otros problemas que han ensombrecido las elecciones (Misión de observación de la Unión Europea, 2012). Se discute en otros países andinos, incluso la extensión de la reelección fue objeto de un referéndum en Bolivia en 2016.

En países de escasa fortaleza e independencia institucional, de aparatos públicos o políticas estatales manejados con criterios partidistas, de arraigada tradición caudillista (Mansilla, 1997), la posibilidad de que compita el presidente en ejercicio cambia las condiciones del juego político, e incluso complica la administración idónea de un proceso electoral (Hartley, McCoy y Mustillo, 2009: 25). Desde 1978, todo presidente sudamericano que buscó la reelección la logró (Zovatto, 2014), y en el contexto latinoamericano, el fracaso de Hipólito Mejía, en República Dominicana, en el 2004, tiene una característica excepcional.

La reelección presidencial se distingue de manera sustancial de la reelección de un primer ministro en un régimen parlamentario, y hasta de la situación que implica la voluntad de reelección de un partido en un régimen presidencialista. En efecto, la experiencia prueba que el simple reemplazo del titular de la candidatura puede conducir a una posición de relativa neutralidad del presidente saliente, por convicción; porque su propio ciclo ha concluido; por una rivalidad entre el presidente y el candidato. Además, en el juego de los pequeños cálculos, un presidente saliente con opción a reelección alterna a veces teme que si su partido continúa, disminuyan sus opciones para retornar al poder (Smith, 2005: 162).

Las reglas deben adaptarse a este nuevo desafío, asumir el principio general de que el poder es un monopolio natural cuyos dividendos son proporcionales a su magnitud (Przeworski, 1998: 70) y, como lo hizo Brasil, que el principal proyecto durante el primer mandato de gobierno sería el de la reelección para un segundo periodo (Jardim, 2014: 50). Se trata entonces de evitar que la ventaja natural de la reelección se convierta en un “ventajismo” tal que complique las perspectivas mismas de la alternancia (Salamanca, 2014: 155-176).

La atención se vuelca a la regulación de la campaña del oficialismo. En efecto, con la reelección es sencillo que el trabajo y la propaganda gubernamental representen un beneficio directo para el presidente y candidato a la vez, generando fuertes desigualdades. De manera incipiente, los países de América Latina ensayan fórmulas para encuadrar el despliegue presidencial durante la campaña. Antes de eliminar la reelección, Colombia fue uno de los países que llevó más lejos las regulaciones en este campo (Londoño, 2015: 14). Restringió al presidente la inauguración de obras públicas, entregar bienes o recursos estatales, hasta referirse a sus adversarios en su calidad de jefe de gobierno. De manera más amplia y en otro campo, un énfasis se centra en evitar que las políticas sociales, en especial las transferencias condicionadas

que se popularizaron en una década de multiplicación de ingresos fiscales, sirvan para presionar, de una u otra forma, al electorado.

## Transparencia del proceso electoral y secreto del voto

El proceso electoral se mueve entre dos exigencias contrarias: por un lado, el secreto constituye uno de los pilares que definieron el lugar del voto en la democracia moderna y lo convirtieron en la expresión de la conciencia individual en la definición del destino colectivo. Tan arraigada está tal concepción que hace parte de las características básicas del sufragio en las constituciones latinoamericanas, y hasta se convierte en una exigencia en la toma de decisión en pueblos indígenas, como en la Amazonía peruana (Valenzuela y Sánchez, 2014: 40 – 41). Por otro lado, la transparencia y la apertura más completas posibles de todas las otras etapas del proceso electoral representan garantías esenciales para el afianzamiento local e internacional de la legitimidad de los resultados electorales.

Las reformas electorales han apuntado a consolidar el secreto del voto. Las nuevas regulaciones procuran conservarlo, por ejemplo, por vía reglamentaria, cuando los organismos electorales restringen el uso de cámaras fotográficas en los espacios de votación. Asimismo, han buscado extender la transparencia y la posibilidad de observación de las diferentes etapas, tanto a organismos internacionales como a grupos domésticos.

De manera progresiva, varios países se abrieron a la presencia de misiones internacionales de observación, dirigidas por las asociaciones de organismos electorales (Protocolos de Tikal, Quito y de UNIORE, con la secretaría ejecutiva de CAPEL); por organismos internacionales, en especial de la OEA, sobre todo desde la elección general de Nicaragua en 1990, que constituyó un punto de inflexión pues el enfoque pasó a la calidad del proceso electoral (Organización de los Estados Americanos, 2012: 4 – 5). Excepcionalmente, la Unión Europea (UE) despliegue misiones, en tanto que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ya casi no participa en estos ejercicios en América Latina, sobre todo desde el final de las guerras civiles centroamericanas.

En el mismo impulso, desde la última década del siglo XX se reconocieron y ampliaron los espacios para las asociaciones locales, y entre los países que más tardíamente regularon este ejercicio se encuentra Argentina, en la elección del 2011 (Yazbek, 2013: 411-420). Varias de estas organizaciones han desarrollado complejas y completas metodologías de observación para efectuar un seguimiento preciso del conteo de votos, se agruparon en el Acuerdo de Lima (2001) y han colocado a la región en la vanguardia mundial (Lean, 2013: 142-147).

Si la tendencia de las reformas legales es nítida, algunas prácticas, amenazan y vulneran estos dos principios esenciales. En regiones con escasa presencia estatal, más allá de la “cara amable” que puede representar la compra de votos o el clientelismo tradicional, ciertos candidatos intimidan a los electores. Los márgenes de libertad disminuyen aún más en áreas con una pesada presencia del narcotráfico o de grupos criminales.

En departamentos colombianos, el conflicto armado, el narcotráfico y el dominio histórico de los parapolíticos articulado con una competencia electoral intensa, configuró una estructura de incentivos e intereses convergentes que precipitó la aparición de uno o más candidatos criminalizados (Ávila, Velasco, 2012: 39). En el 2013, en un municipio hondureño con una reputación ensombrecida, miembros de mesa de varios partidos debieron fugar, por lo que la presencia de observadores y testigos imparciales quedó vetada (Meza, 2014: 108-109). La participación reportada alcanzó un 84,5 %, casi 25 puntos por encima del promedio nacional y una quincena arriba del porcentaje departamental, y el candidato a alcalde superó el 90 %.

Todavía con carácter marginal, en áreas rurales o en barrios periféricos de las principales ciudades centroamericanas se detectan indicios de coerción para impedir que ciertos ciudadanos voten, lo cual afecta a individuos cuyas preferencias son públicamente conocidas o pertenecen a grupos con un comportamiento mayoritariamente proclive a una opción política. Los mecanismos pueden pasar desde el secuestro del documento de identidad hasta otras amenazas. Estos actos, difíciles de enfrentar pues ocurren antes de la elección, se traducen en un acto pasivo de la víctima que simplemente no acude a votar y casi nunca denuncia el hecho.

Sin ser una barrera completa, garantizar el secreto del voto tanto en términos materiales (uso sistemático de mamparas, compromiso de los miembros de mesa con el secreto, despliegue de fuerzas de seguridad en las cercanías de los recintos) como simbólicos, con sostenidas campañas de educación ciudadana, contribuye a la defensa de una frontera valiosa del voto como acto democrático.

A contramano de la evolución general proclive a la transparencia, en países como Venezuela o Nicaragua, disposiciones recientes o prácticas más allá de las normas, han reducido el espíritu y el alcance de las facilidades ofrecidas a la observación. La acción de ciertas misiones internacionales se ve restringida, ya sea por invitaciones tardías, cortapisas de hecho a su despliegue, límites para emitir declaraciones públicas, o confusiones deliberadas generadas por los organismos electorales anfitriones entre grupos de observadores e invitados internacionales con nítidas afiliaciones políticas. En esos casos, es frecuente que la observación local encuentre obstáculos aún más considerables para cumplir con sus labores: negación de acreditaciones, cupos por organizaciones, restricciones para los pronunciamientos públicos.

## Las reformas y las paradojas de la modernización tecnológica

La presencia cada vez más extendida de las tecnologías de información y comunicación en las sociedades latinoamericanas, la difusión masiva de Internet y la familiaridad con estas herramientas y equipos han acrecentado el papel de la tecnología en los procesos electorales, con tanta más facilidad que los organismos electorales se encuentran en la vanguardia de la institucionalización y modernización del Estado en América Latina. La tecnología simplifica trámites y procedimientos, cubre etapas clave con mayor seguridad, agilidad y posibilidades de control, como en el manejo de los padrones o la transmisión de los resultados; ofrece oportunidades para probar la transparencia de las autoridades electorales, y favorece el acceso a la información y la interacción con los ciudadanos.

Los instrumentos tecnológicos disponibles son muy variados, se amplían con regularidad y la legislación se aviene a incorporarlos pero a un ritmo más lento. Los tiempos de la reforma legislativa suelen ser pausados, y frente al avance tecnológico, una disposición legal puede quedar pronto obsoleta. Evidentemente hay más, en especial la reserva de actores políticos frente a una incorporación rápida de la tecnología, cuyos secretos, alcances, posibilidades y riesgos no siempre son aprehendidos con facilidad.

La modernización tecnológica excede la urna electrónica, muchas veces erigida en un símbolo (Thompson, 2009: 10-11) y la decisión alemana de fijarle severas reglas antes de aceptarla (Jost, 2010: 487-496) subraya que países altamente desarrollados mantienen el tradicional voto con papeleta. Únicamente Brasil y Venezuela la han adoptado a escala nacional y para elecciones presidenciales, que constituye el grado máximo. La ruta brasilera se extendió desde 1996 hasta 2002 e incluyó, entre otros aspectos, desarrollo informático nacional, uso de las máquinas en elecciones locales, capacitación ciudadana, reformas a partir de las experiencias (IDEA, 2012: 21). Otros países han realizado pruebas o experiencias piloto regionales, habitualmente en consultas locales, como Perú, Argentina, Ecuador (Pozo, 2014: 86-93). Excepcional resultó Paraguay, pues después de haber llevado extensas pruebas piloto, desistió y retornó al voto manual. En otros países hubo debates alrededor de la urna electrónica. La modernización también va más allá del voto por Internet, del cual Panamá fue un pionero para la elección de residentes en el exterior en 2014, al igual que, en el plano local, el Distrito Federal de México.

La modernización tecnológica incluye la administración informatizada de los registros, donde se han producido progresos consistentes. Venezuela y Bolivia han adoptado el registro biométrico. Asimismo, los adelantos de la informática y de las telecomunicaciones han sido utilizados para acelerar la entrega de resultados rápidos, en general de carácter extraoficial, por parte de los organismos electorales la misma

noche de la elección. Tasas vecinas al 100 % de los resultados fueron entregados en esas condiciones, entre otros ejemplos, en las presidenciales de Colombia, República Dominicana, México o El Salvador.

Si la tecnología se encontró como un puntal en numerosos procesos electorales, sus fallas o el desfase entre las promesas y los resultados han provocado igualmente el naufragio de los comicios. Un caso notorio fue la primera vuelta de la presidencial ecuatoriana del 2006; problemas en la transmisión de los datos de la legislativa salvadoreña del 2015 perjudicaron la imagen del TSE. De manera más general, la fascinación por la tecnología que se supera a sí misma de manera permanente puede conducir a crearla capaz de resolver problemas o conflictos cuyo origen no es técnico, sino político o social. A menudo, es una institución con confianza ciudadana la que puede innovar sin provocar susceptibilidades. Raras veces surte efecto intentar paliar una deficiente legitimidad institucional con innovaciones tecnológicas.

Los legisladores, como los organismos electorales, tienen escollos antagónicos por esquivar. Deben navegar entre la tentación de convertir la tecnología de un medio en un fin, y el rechazo a la tecnología en nombre de prácticas heredadas, eludir simultáneamente los riesgos del elitismo y del paternalismo. Frente al vértigo que generan las nuevas tecnologías y el deseo de privilegiarlas para confirmar la modernidad de la institución, les corresponde recordar que, si bien la difusión de la tecnología se acelera, aún hay franjas de la población para las cuales la computadora constituye un objeto poco común. No se debe perder de vista al elector menos favorecido e instruido.

Cualquiera sea la pertinencia del recurso a la tecnología, es indispensable continuar con las estrategias clásicas, en especial en información, comunicación, capacitación y difusión. En este punto, las nuevas tecnologías tienen que ser vistas como elementos adicionales, de reforzamiento y complementarios de los mecanismos ya utilizados, no como sustitutos. En las antípodas, considerar que la gente no está preparada o que la cultura política del país sería incompatible con ciertas tecnologías subestima las capacidades de aprendizaje del ciudadano común, incluso de los votantes menos formados académicamente.

Se requiere evitar tanto la visión mágica de una tecnología todopoderosa como la de una herramienta asignada a funciones secundarias, sin relación con su potencial. En cierto sentido, es posible ejecutar procesos electorales con un mínimo recurso a sus ventajas: las elecciones son anteriores a los progresos tecnológicos, pero esa opción genera costos de tiempo, seguridad, eficiencia y desfasa a las entidades de una sociedad que se mueve rápido e integra los aportes de la tecnología. Navegar lejos de

esos escollos y riesgos contrarios es compatible con el hecho de que los organismos electorales recurran a tanta tecnología como les sea posible para aproximarse a la ciudadanía, los partidos, los medios, la comunidad académica o sectores organizados de la sociedad.

## **Conclusión: la indispensable necesidad de acuerdos para las reformas electorales y dos reflexiones de cierre**

Los países latinoamericanos han adoptado reformas políticas y electorales que buscan objetivos comunes, más allá de las especificidades de contexto y las situaciones de inicio, la diversidad de los mecanismos o la amplitud de los logros. En efecto, se impulsaron estrategias para conseguir una participación política y electoral amplia e incluyente. Los tipos de elecciones aumentaron, para que los ciudadanos escojan directamente a sus representantes en los distintos niveles de gobierno y de asamblea, así como en ejercicios de democracia directa.

Los organismos electorales ocupan lugares cada vez más importantes en el paisaje institucional, gracias a atribuciones y responsabilidades extendidas, en tanto que su composición y su estructura son revisadas con frecuencia. La equidad en la competencia, un tema ausente en el retorno a la democracia, se ha vuelto un eje transversal ineludible de cualquier proceso de reforma, pues se asocia con valores básicos de la democracia. Por su parte, la modernización tecnológica ha irrumpido en los procesos electorales y la legislación intenta canalizarla en una recurrente carrera contra el tiempo.

Las reformas electorales o la designación de autoridades electorales suelen exigir una mayoría parlamentaria calificada de dos tercios o pueden únicamente adoptarse en ciertas etapas, privilegios y restricciones que comparten con pocas reglas de la vida colectiva. Esa distinción subraya que su modificación no puede acomodarse a mayorías circunstanciales de turno, sino requiere que todos, o al menos los principales jugadores estén de acuerdo, que se produzcan acuerdos entre oficialismo y oposición, mejor aún con consenso social.

La obtención de la mayoría para una reforma no es un asunto aritmético, es un principio político. La participación de los organismos electorales en ese proceso ayuda a que las reformas tengan un sello imparcial y de viabilidad técnica; el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, de los medios y de la comunidad académica acentúa el halo de legitimidad de las reglas.

Las normas y los nombramientos electorales establecidos con un amplio consenso político, social e institucional brindan certezas a los actores, horizontes temporales de largo alcance, incentivos para un mejor respeto de la norma, confianza a la ciudadanía y legitimidad a las autoridades elegidas. Su ausencia coloca en situación precaria a los procesos electorales.

Dos reflexiones de cierre son indispensables. Por un lado, las reformas que ayudan a tener autoridades y procedimientos electorales idóneos son necesarias, pero insuficientes sin voluntad política de aplicarlas. La reforma se vacía si los actores incumplen la letra y sobre todo el espíritu, algo más delicado, menos sencillo de demostrar que se incumplió, pero que provoca claramente en la sociedad el sentimiento de la falsedad. El respeto del espíritu de la ley se traduce en una ganancia de puntos de legitimidad.

Por otro lado, el tiempo oportuno de la reforma es a distancia prudente de la próxima cita electoral, pues se refuerza la probabilidad de que los actores actúen bajo el principio del “velo de la ignorancia” (Rawls, 2006), desconocedores de los lugares que les reservará la voluntad del electorado en la próxima cita.

Así se fortalecen las oportunidades para que se decidan las innovaciones al valorar la historia, sopesar los retos del presente, imaginar los puertos de llegada, en un trabajo caracterizado por la ambición del bien común, la paciencia y el pluralismo en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones y el éxito en los resultados.

## Bibliografía

Acción Ciudadana. (2012) ¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos en el proceso electoral Guatemala 2011. Guatemala: Acción Ciudadana.

Andrade, V. (2002) Balance y perspectivas de la justicia electoral en México. En: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México. 601-642.

Archenti, N. y Tula, M. (eds.) (2008) Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Heliaste.

Arditi, B. (1992) Elecciones municipales y democratización en el Paraguay. En Nueva Sociedad, (117), enero-febrero, 48-57.

ASIES. (2012) Informe analítico del proceso electoral Guatemala 2011. Guatemala: ASIES, Fundación Konrad Adenauer.

Ávila, A. y Velasco, J. (2012) Democracia en venta. Bogotá: Nuevo Arco Iris, Rocca.

Bareiro, L. y Torres, I. (eds.) (2008) Igualdad para una democracia incluyente. San José: IIDH-CAPEL.

Barragán, M. (2015) Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica. En: Revista de Derecho Electoral (19), enero-junio. 204 – 237.

Blanquer, J. (2001) Consolidation démocratique? En: Pouvoirs (98).

Brenes, D. (2013) El rol político del juez electoral. San José: IFED – TSE.

Briceño, H. (2013) Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999 - 2010. En: Politeia (50). 129 – 169.

Brown, H. (2010) La política de la reforma electoral en Panamá. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las reformas electorales en Panamá. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 13-72.

CAPEL (2008) Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina. San José: Cuadernos de CAPEL (54).

- Cambronero, A. y Mora, I. (2015) El control de constitucionalidad de las normas electorales. San José: IFED - TSE.
- Carnota, W. y Cesano, J. (2007) El voto de los presos. Buenos Aires: Ediar.
- Corte Nacional Electoral (1997) Ley Electoral. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Casas, K. y Zovatto, D. (2011) Para llegar a tiempo. En: Gutiérrez, P. y Zovatto, D. Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA-OEA-UNAM. 17-67.
- Colón, N. (2010) La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión. En: CAPEL, Participación política e inclusión. San José: CAPEL. 23-50.
- Córdova, L. (2013) El modelo de comunicación político –electoral mexicano. En: Revista de derecho electoral (16), julio-diciembre. 259-278.
- Córdova, L. (2012) La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. En: Revista Mexicana de Derecho Electoral (1), enero-junio. 5-25.
- Emmerich, G. y Peraza, X. (2011) Sufragio transnacional: experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros. En: Emmerich, G., Pries, L. La transnacionalización. México: Porrúa – UAM. 155 – 185.
- Fundación Konrad Adenauer (2010) Reformas electorales en Diálogo político (2), junio 2010.
- Ferreira, D. (2012) Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política. En: Cuadernos de CAPEL (57). 175-190.
- Freidenberg, F. (2007) Democracia interna en los partidos políticos. En: Dieter Nohlen et al. (2007) Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica. 627-678.
- FUSADES. (2015) De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral: el caso salvadoreño. San Salvador: FUSADES
- FUSADES. (2015 a) El impacto del voto cruzado en las elecciones legislativas de marzo de 2015. San Salvador: FUSADES

- García, J. I. (2013) Las franjas electorales en la experiencia chilena. En: Revista de derecho electoral (16), julio - diciembre de 2013. 221-231.
- Gilas, K. (2014) Con las cuotas no basta. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- González, M. y del Rosaio, M. (2014) El derecho a votar de las personas procesadas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad. En: Revista Mexicana de Derecho Electoral, (5), enero-junio. 229-262.
- Guerra, F. (1997) Modernidad e independencias. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, M. (2015) Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica. En: Revista de Derecho Electoral (19), enero-junio. 1-30.
- Hartley, J.; McCoy, J. y Mustillo, T. (2009) La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. En: América Latina hoy (51), enero del 2009, 15-40.
- Hermet, G. (1978) Les élections dans les régimes autoritaires : esquisse d'un cadre d'analyse. En: Hermet, G.; Rouquié, A. y Linz, J. (1978) Des élections pas comme les autres. París: PFNSP.
- Holtz – Bacha, C. (2013) Web 2.0: nuevos desafíos en comunicación política. En: Diálogo político (1 - 2013). 11-28.
- Huneus, C. (2008) Reforma electoral en Chile. En: Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús (2008) Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: IDEA – UNAM. 353-390.
- IDEA-IFE (2008) Voto en el extranjero. México: IDEA – IFE.
- IDEA (2009) Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana. San José: IDEA.
- IDEA (2012) Una introducción al voto electrónico. San José: IDEA.
- IFES (2009) Aplicación de la reforma electoral de 2007 / 2008 en México desde una perspectiva internacional comparada. México: IFES.
- Instituto Federal Electoral (2006) Voto de los mexicanos residentes en el exterior. México: Instituto Federal Electoral.

- Instituto Federal Electoral (2010) 20 años del padrón electoral y la credencial para votar en México. México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Federal Electoral (2012) Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (2014) Regulación de las campañas electorales en 18 países de América Latina. México: Instituto Nacional Electoral.
- IDEA (2013) Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo. Atlas of Electoral Gender Quotas. Estocolmo: IDEA, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo.
- Jaramillo, J. (2007) Los órganos electorales supremos. En: Dieter Nohlen et al. (2007) Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica. 371-436.
- Jardim, T. (2014) Brasil: leyes avanzadas con grandes vacíos. En: Alfaro, Francisco y Vanolli, Héctor (editores) (2014) Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina. Caracas: Alfa-Centro Carter.
- Jenson, J. (2013) La ciudadanía de las mujeres y la democracia en Canadá. En: IDEA-CIM (2013) La ciudadanía de las mujeres en las democracias de América. 277-278.
- Jones, M. (2010) La representación de las mujeres en la Asamblea nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma. En: PNUD (2010) Las reformas electorales en Panamá. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 275-315.
- Jost, S. (2010) El uso de equipos de votación electrónicos: sentencia doctrinal del Tribunal Constitucional Federal. En: Anuario de derecho constitucional latinoamericano, 10. 487-496.
- Junta de Vigilancia Electoral. (2012) Informe elecciones 2012. San Salvador: Junta de Vigilancia Electoral.
- Jurado Nacional de Elecciones (2014) En busca de la reforma electoral. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Latinobarómetro (2009) Informe 2009. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Obtenido desde el sitio: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_LATINOBAROMETRO\\_INFORME\\_2009.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_LATINOBAROMETRO_INFORME_2009.pdf)

- Llanos, B. y Sample, K. (2008) 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina). Lima: IDEA.
- Lean, S. (2013) *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*. Nueva York: Palgrave.
- Lehoucq, F. (2004) Élections, droit de suffrage et participation électorale en Amérique Centrale 1900-2000. En: *Problèmes d'Amérique Latine* (54). 11 – 32.
- Lehoucq, F. (2013) Democratización en América Central desde sus guerras civiles. En: *Revista de derecho electoral*. 5 – 36.
- Loayza, R. (2015) *Halajtayata*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Londoño, J. F. (2015) Colombia. En: Centro Carter, *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Atlanta: Centro Carter. 12 – 13.
- Madrid, R. (2012) *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge.
- Mansilla, H. (1997) *Tradición autoritaria y modernización imitativa*. La Paz: Plural-Caraspas.
- Márquez, C. Reformas relativas al régimen de referendos. En: Alarcón, Benigno y Casal, Jesús (coordinadores) (2014) *Proyecto Integridad electoral Venezuela: las reformas impostergables*. Caracas: CEP – UCB. 81 – 140.
- Mellinghoff, R. (2010) 60 años de Ley Fundamental: incidencia del Tribunal Federal Constitucional en la realidad constitucional. En: Fundación Konrad Adenauer (2010) *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer. 129-147.
- Meza, V. (coordinador) (2014) *Honduras 2013: proceso electoral, financiamiento y transparencia*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Moderne, F. (2001) Les avatars du présidentielisme dans les États latino-américains. En: *Pouvoirs* (98). 63 – 87.
- Molina, E. y Hernández, J. (2014) La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: el efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas. En: Barreda, M. y Ruíz, L. *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. 89-114.

Misión de observación de la Unión Europea (2012) Informe final elecciones generales y Parlacen. Misión de observación de la Unión Europea. Obtenido desde el sitio: [www.moeue-nicaragua.eu](http://www.moeue-nicaragua.eu)

Murillo, G. y Sánchez, R. (1993) Procesos y factores determinantes de la crisis gubernativa en Colombia. En: Murillo, G. (ed.) (1993) Hacia la consolidación democrática andina. Bogotá: Universidad de los Andes.

NIMD, NDI, INAM, PNUD, ONU - Mujeres (2014) Mujeres políticas: la experiencia de la Academia de candidatas en Honduras. Tegucigalpa: NIMD, NDI, INAM, PNUD, ONU - Mujeres.

Nohlen, D. (1994) Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2015) Gramática de los sistemas electorales. Madrid: Tecnos.

Núñez, J. J. (2014) Doctrina de la Sala electoral. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (2014) Las nuevas elecciones municipales: escenarios y dinámicas (2005-2013). Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Organización de los Estados Americanos (2012). 50 años observando elecciones en las Américas. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Orozco, J. (2010) Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. En: Revista de derecho electoral (9), primer semestre 2010. 1-32.

Pachano, S. (2007) La trama de Penélope. Quito: FLACSO-IDEA-Ágora Democrática.

Paredes, R. (2012) La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.

Pérez, J. (2014) La libre postulación en Panamá. En: Mundo Electoral (20), mayo del 2014. 72 - 77.

Pozo, J. (2014) Voto electrónico en Ecuador (Azuay 2041): un proceso irreversible hacia la automatización de los procesos electorales. En: Mundo electoral (20), mayo del 2014. 86-93.

Programa de las Naciones para el Desarrollo-Organización de los Estados Americanos (2011) Nuestra democracia. México: PNUD-OEA.

- Proyecto Integridad electoral Venezuela (2014) Reporte especial 4. Diciembre del 2014.
- Przeworski, A. et al. (1998) Democracia sustentable. Buenos Aires: Paidós.
- Rawls, J. (2006) Teoría de la justicia. México: Fondo de cultura económica.
- Renault, E. (18 de noviembre del 2014) Les grandes chaînes de télévision ont - elles un avenir? En: Le Figaro.
- Reyes, G. (2005) El nuevo orden político y electoral en Colombia. Bogotá: Legis.
- Roca, E. (2006) El derecho a la identidad en el Registro Civil de Bolivia. Santa Cruz: El País.
- Romero Ballivián, S. (2009) Diccionario biográfico de parlamentarios 1979 – 2009. La Paz: FUNDAPPAC - KAS.
- Romero Ballivián, S. (2014) Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras. En: Romero, Salvador (coordinador) (2014) Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata. 9-72.
- Romero Ballivián, S. (2012) La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI. En: Cuadernos de CAPEL (57), 289-310.
- Romero Ballivián, S. (2010) Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia 1990-2009. En: Diálogo Político. 85-108.
- Salamanca, L. (2014) Venezuela: el ventajismo electoral institucionalizado. En: Alfaro, F. y Vanolli, H. (editores) (2014) Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina. Caracas: Alfa -Centro Carter. 155-176.
- Sanín, F., Acuña F. y Marín M. (2015) Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Sartori, G. (1999) Homo Videns. Buenos Aires: Taurus.
- Smith, P. (2005) Democracy in Latin America. Nueva York: Oxford U. P.

Sobrado, L. y Picado, H. (2009) El nuevo Código electoral costarricense. En: IDEA (2009) Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana. San José: IDEA.

Stuhldreher, A. (2012) Sufragio transnacional en Uruguay. En: Revista de Estudios Internacionales, 172, mayo-agosto de 2012. 7-28.

The Electoral Integrity Project (2015) The Year in Elections, 2014. Sidney: The Electoral Integrity Project.

Tribunal Electoral (2014) 100 años de Registro Civil. Panamá: Tribunal Electoral.

Tribunal Superior Eleitoral (2014) Propaganda electoral a través de redes sociales. En: Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos (2014) Anuario latinoamericano de jurisprudencia electoral. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos, 373-381.

Tribunal Supremo de Elecciones (2009) Boletín estadístico (272). 17-21.

Thompson, Joseph (2009) La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas. En: Revista de derecho electoral, 7, primer semestre del 2009. 5-23.

Torres, I. (2012) Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina. En: Revista de derecho electoral (14), julio-diciembre del 2012. 27-41.

Tuesta, F. (editor) (1996) Simposio sobre reforma electoral. Lima: Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

Tuesta, F. (editor) (2014) Una onda expansiva: las revocatorias en el Perú y América Latina. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Tuesta, F. (2013) Un voto letal: el voto preferente y los partidos políticos en Perú. En: Revista de derecho electoral (18), julio-diciembre de 2013. 209-213.

Ulloa, F. (2012) Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política. En: Cuadernos de CAPEL (57), 2012. 191-233.

Valenzuela, M. y Sánchez, M. (2014) Entre deseos y realidades: participación electoral indígena en Amazonas. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

- Villagrán, M. (2014) Judicialización de la democracia. En: Mundo Electoral (20), mayo del 2014. 18-23.
- Villars, R. (2001) Para la casa más que para el mundo: sufragismo y feminismo en la historia de Honduras. Tegucigalpa: Guyamuras.
- Weinstock, D. (1999) La problématique multiculturaliste. En: Renaut, A. (dir.) (1999) Les philosophies politiques contemporaines. París: Calman-Levy, 1999. 450-461.
- Welp, Y. y Zovatto, D. (coordinadores) (2008) Democracia directa en Latinoamérica. Buenos Aires: UNSAM, IDEA, Prometeo.
- Yazbek, S. (2013) La observación local, nacional e internacional en Argentina. En Abeledo Perrot Córdoba (4), abril de 2013. 411-420.
- Zamora, M. (2008) Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006. En: Barreiro, L. y Torres, I. (eds.) (2008) Igualdad para una democracia incluyente. San José: IIDH-CAPEL. 397-447.
- Zovatto, D. (2014) El estado de la democracia en América Latina. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Zovatto, D. (9 de noviembre del 2014) Elecciones en el Cono sur: la alternancia deberá esperar. En: La Nación.
- Zovatto, D. (coordinador) (2008) Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA-UNAM.
- Zovatto, D. y Orozco, J. (coordinadores) (2008) Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: IDEA-UNAM.



---

# Mujeres y política: un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia

---

María Inés Tula<sup>1</sup>  
Universidad de Buenos Aires

## Introducción

Hace ya varios años, los análisis sobre la participación política de las mujeres advertían una muy baja presencia de estas en los distintos parlamentos del mundo. El diagnóstico de la subrepresentación femenina fue una señal de alerta para los diferentes organismos internacionales, los cuales, a partir de sucesivas convocatorias, comenzaron a planificar una revisión de la situación para que los diversos países se comprometieran a adoptar medidas para modificarla.

¿Cómo garantizar la igualdad? El punto de partida institucional tuvo su origen en las recomendaciones y plataformas de acción elaboradas por las Naciones Unidas con el fin de homogeneizar el diseño normativo de las legislaciones sobre igualdad de oportunidades. Tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres de 1979 como las posteriores conferencias mundiales de Nairobi en 1985 y Beijing en 1995 marcaron este camino.

Pero fue en Beijing donde se reconoció que la atención debía centrarse en el concepto de género, en el cual se entiende que toda la estructura de la sociedad y las relaciones entre hombres y mujeres debían ser reevaluadas. Únicamente mediante esa reestructuración de la sociedad y de sus instituciones sería posible potenciar el rol de las mujeres hacia un plano igualitario. Así, se reafirmó la idea de que los derechos de las mujeres eran derechos humanos y que la igualdad entre los géneros

---

1 Este trabajo forma parte de un proyecto de cooperación entre el PNUD de Colombia y la OEA para promover la participación política de las mujeres. Agradezco a Betilde Muñoz, Daniela Vargas y Margarita Battle por sus comentarios, los cuales mejoraron una versión previa. También a todos los asistentes que intervinieron en la jornada titulada *Poder, representación y equidad: Retos para la participación política de las mujeres en Colombia*, realizada en la Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, el 22 de octubre del 2014, por sus sustantivos aportes en este debate.

era una cuestión de interés universal y de beneficio para todos. Esta postura fue respaldada en el 2000, cuando se convalidaron los ocho propósitos que constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); específicamente, en su punto 3 se proyecta avanzar en la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres a partir de su empoderamiento.

Tiempo después, en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se firmó en Ecuador lo que se denominó el Consenso de Quito (2007). Allí se confirmaron todos los acuerdos internacionales previos y se avanzó en la necesidad de establecer como meta la paridad entre los géneros. En el 2010, durante la XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe –desarrollada en Brasil– se ratificó el Consenso de Quito y su plena vigencia. En la ciudad de Brasilia se evaluaron los avances logrados en diferentes planos y se destacaron los progresos efectuados en la adopción de marcos legales igualitarios para la construcción y el fortalecimiento de la igualdad entre hombres y mujeres.

No obstante estos importantes y grandes adelantos, se advirtió sobre ciertos obstáculos todavía presentes en varios países y en la necesidad de redoblar los esfuerzos para eliminar todas las posibles formas de violencia y de determinadas prácticas que limitan e impiden el desarrollo de la plena igualdad entre géneros. Entonces recae una doble responsabilidad; por un lado, sobre el Estado, la de promover y garantizar mayores condiciones de igualdad en los países; pero, por el otro, incurre sobre la sociedad la responsabilidad de controlar su puesta en marcha, su correcto funcionamiento y eficaz resultado.

Con este propósito, el presente documento tiene como fin describir el panorama actual sobre mujeres y política en América Latina, con especial atención al caso colombiano. A los fines prácticos, este trabajo se divide en cuatro secciones. Una primera describe sintéticamente qué se entiende por cuotas de género y sus diferentes modalidades. Un segundo apartado sintetiza los efectos de las cuotas de género y leyes de paridad en la región durante el periodo 1991-2014. En tercer lugar, se analiza el caso particular de Colombia con la aplicación de la ley 1475/11. Por último, se efectúa una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer la participación política de las mujeres en Colombia y mejorar las condiciones para su real acceso a la representación.

## **¿Qué son las cuotas de género? ¿Por qué y para qué?**

Las “cuotas” o “cupos” para las mujeres son una forma de acción afirmativa admitida en los diferentes países del mundo para superar los obstáculos que les impiden ingresar en la política del mismo modo que sus pares masculinos (Larsrud y Taphorn, 2007: 9). Constituyen medidas compensatorias y redistributivas que tienden a revertir

situaciones de desigualdad. Por medio de ellas se posibilita una gradual inclusión de los grupos históricamente marginados en las diferentes instituciones representativas o lugares estratégicos de toma de decisión.

A grandes rasgos, en el ámbito internacional, los sistemas de cuotas presentan tres grandes modalidades en lo que se refiere a su aplicación en los órganos de representación colegiados. Por un lado, las cuotas legales se basan en un dispositivo de normas jurídicas tales como constituciones nacionales o leyes que disponen de manera oficial cómo debe aplicarse esta exigencia en un proceso electoral. Su efectividad mayor se logra cuando estas son obligatorias para todos los partidos políticos y establecen una severa sanción por su incumplimiento, como por ejemplo la no oficialización de las listas en las elecciones generales.

Por otro lado están las cuotas voluntarias, también denominadas “cuotas partidarias”, porque han sido incorporadas en los estatutos internos de los partidos políticos para promover espacios de interacción entre géneros. Esta segunda modalidad ha quedado supeditada a la decisión de los propios partidos para fijar, fomentar y garantizar la postulación de un determinado número o proporción de mujeres dentro y fuera de la organización, tanto en puestos jerárquicos partidarios como candidaturas en cargos públicos representativos.

Por último están los escaños reservados, que presentan un porcentaje o número fijo determinado de bancas parlamentarias para ser ocupadas por mujeres.

Si bien en los tres casos se busca promover la participación y acceso a la representación de las mujeres por medio de medidas concretas, su anclaje ha sido diferente en distintas regiones del mundo. Según Krook (2008), en América Latina las cuotas legales se han difundido principalmente en los años 90 como porcentajes mínimos de representación por género en las listas partidarias que se oficializan en una elección para cargos electivos representativos. En algunos casos han tenido un carácter propositivo no vinculante, lo cual limita su impacto a la decisión de los propios partidos en aplicar esta medida. Por su parte, las cuotas partidarias se han desarrollado más favorablemente en Europa desde principios de los años 70, originalmente en los partidos políticos de izquierda, y las bancas reservadas se han concentrado especialmente en los países de África, Asia y el Medio Oriente.

## ¿Por qué se sancionaron en América Latina?

La inclusión tardía de las mujeres en la ciudadanía mediante el reconocimiento del sufragio activo no redundó en una participación equitativa en los procesos de decisión. En consecuencia, la ausencia de mujeres en los procesos y procedimientos de toma de decisiones se consideró como un déficit importante de las democracias. Y dejó al

descubierto que la sola incorporación de la igualdad de género como premisa en los textos normativos no era suficiente para que su cumplimiento se hiciera efectivo o tuviera un impacto real.

Con tal argumento se buscó la aplicación de las acciones afirmativas para que rompieran con el desequilibrio existente en las sociedades. Son herramientas que garantizan el principio de igualdad mediante la reparación de históricos tratos desventajosos que han tenido las mujeres. Dicho en otros términos, se trata de desterrar los privilegios que han ido erosionando el principio de igualdad cuando por diversos motivos la sobrecarga o exceso de un derecho para unos (privilegios) conllevó a una privación de ese derecho en otros (desventajas) (Cobo, 2009).

Por lo tanto, las acciones afirmativas representan un conjunto de medidas que promueven y generalizan la justicia distributiva frente a viejas situaciones de discriminación (Sartori, 1990). Y las cuotas de género se sustentan en el hecho de que las mujeres ven obstaculizado el ejercicio de su derecho a ser representantes en condiciones equivalentes de competitividad, como consecuencia de la histórica discriminación y subordinación sociocultural (Archenti, 2002).

## ¿Para qué sirven?

Con el fin de corregir este déficit en las democracias, las cuotas de género se sancionaron con el objetivo de conseguir una mayor presencia política de las mujeres y una mayor movilización de estas en los órganos de representación. Se orientan a disminuir la brecha entre géneros en el acceso a la representación, con lo cual se busca garantizar un resultado más equitativo.

A diferencia de otras estrategias institucionales incorporadas como políticas públicas o desarrolladas como unidades de ejecución específicas para las mujeres en órganos decisorios, las cuotas de género fueron la medida más eficaz en términos de ampliación de los márgenes de representación por género, al incrementar de manera rápida —y en corto plazo— la participación femenina en la composición de las legislaturas. La postulación de mujeres en las diversas listas electorales les proporcionó mayor visibilidad y naturalizó su ejercicio por fuera del ámbito privado.

Al incorporar estas cuotas legales en los distintos países de América Latina desde principios de los años 90 se incrementó sustantivamente el número de legisladoras. Sus efectos se perciben cuando se destaca a este subcontinente como la segunda región del mundo con más mujeres en sus parlamentos (cámaras únicas o bajas) con un 25,6 % después de los países nórdicos, los cuales ostentan un 42,1 % (IPU, 2014)<sup>2</sup>. A su vez, un mayor número de mujeres en las legislaturas también significó un

---

2 Women in National Parliaments. Portal de Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Último acceso: 11:30, 7 de agosto de 2015.

avance hacia la equidad de género al interior de las asambleas legislativas, dado que promocionó el reconocimiento a nivel social, político y cultural de las diferencias de género mediante una ascendiente presencia de mujeres que ocupan espacios políticos tradicionalmente masculinos; además, permitió un mayor contacto entre las mujeres que ocupan cargos legislativos y las mujeres organizadas de la sociedad civil. Con esto se logra intensificar el vínculo de representación (Archenti y Tula, 2008).

Como última cuestión, los países que incorporaron cuotas legales resultaron más permeables a la emergencia de nuevos liderazgos o a la consolidación de trayectorias políticas ya iniciadas. Al introducirse esta medida en los sistemas políticos, estos se vuelven más receptivos a nuevas postulaciones.

Por ejemplo, desde el 2005 cuatro mujeres han logrado el cargo de presidente de la nación en América Latina, de manera simultánea: Michelle Bachelet, en Chile (2006-2010 / 2014-2018); Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina (2007-2011 / 2011-2015); Laura Chinchilla, en Costa Rica (2010-2014), y Dilma Rousseff, en Brasil (2010-2014 / 2014-2018). Además, tres de ellas han logrado reelegirse en el cargo. En Argentina, recién en el 2007 una mujer alcanzó el cargo de gobernadora provincial desde el inicio de la democracia, en 1983, y luego dos distritos más sumaron mujeres a sus ejecutivos provinciales, en el 2011 y el 2014<sup>3</sup>; en la actualidad son tres ejecutivos sobre un total de 24.

Pero un efecto cualitativo adicional ha sido la incorporación de regulaciones similares a las cuotas en las ramas del poder judicial y en algunas organizaciones sindicales en donde la subrepresentación de las mujeres también era muy alta. La emergencia de “observatorios” ha sido decisiva a la hora de monitorear y supervisar el alcance de todas estas medidas con datos precisos sobre su cumplimiento y efectividad.

## ¿Cómo comprenderlas?

La justificación de este tipo de medidas posee un interés social y otro político-institucional. Las acciones afirmativas no solo muestran la diversidad que debería existir en una comunidad (que refleje el pluralismo de la sociedad), sino también busca corregir las ausencias, en este caso, de las mujeres en posiciones de poder. Y ambas cuestiones solo pueden lograrse si las mujeres están realmente incluidas en la sociedad (es decir, no solo mediante el aspecto formal). En esta dirección, las acciones afirmativas no violan el principio de igualdad (el formal), sino, por el contrario, lo

---

3 Se trata de Fabiana Ríos, electa gobernadora de la provincia de Tierra del Fuego en el 2007, reelecta en el 2011; de Lucía Corpacci, en Catamarca (2011), y de Claudia Ledesma Abdala, en Santiago del Estero (2013).

fortalecen porque garantizan la inclusión de las mujeres en la práctica, en la realidad cotidiana (Archenti y Tula, 2011).

La persistencia de una cultura política con rasgos patriarcales en América Latina continúa siendo un obstáculo para la efectividad de las cuotas y la paridad. Un argumento muy común para deslegitimar sus resultados sostiene que las mujeres deben ocupar cargos en las listas por su capacidad y no como un efecto legal de su aplicación. Sin embargo, esta apreciación no es utilizada con el mismo rigor para los candidatos hombres, quienes sí gozarían de esta cualidad de manera incuestionable.

Al respecto, varios estudios mencionan que las mujeres presentan igual o mejor calificación que los hombres al momento de ser electas, pero se diferencian notoriamente cuando se compara entre ambos géneros la experiencia política o capital político acumulado (Johnson, 2014; Schmidt, 2014). Otra manifestación de las barreras informales se visualiza cuando se afirma que “no hay mujeres en política” o que “estas no tienen intenciones de dedicarse a la actividad pública representativa”. En ambos casos, la respuesta debe buscarse en el acceso tardío que han tenido las mujeres en el reconocimiento del derecho al voto, como también en la confirmación de que durante muchos años previos a las cuotas la política ha sido un ámbito tradicionalmente hostil.

También cuando en la dinámica interna de los partidos políticos, por ejemplo, se designan candidatas con bajos niveles de autonomía política pero con grandes garantías de lealtad hacia quienes detentan el monopolio de la organización. Estas prácticas se acentúan cuando los partidos ignoran la desigual competencia que llevan hombres y mujeres, y se resisten a incluir incentivos que equilibren la balanza, como mayores recursos destinados a la formación política o al entrenamiento para el desarrollo de liderazgos.

En definitiva, las cuotas de género son una “oportunidad institucionalizada” (Archenti y Tula, 2008), orientadas a ampliar la participación política de las mujeres y brindar garantías para que su acceso a la representación sea efectivo. Cuando se examinan los diferentes y variados logros acumulados en estos casi 25 años de cuotas legales en la región, se distingue el fuerte impacto que tuvo al aumentar drásticamente el número de legisladoras y su correlato en una agenda parlamentaria más receptiva a las cuestiones de género.

Sin la acción continua de dichas medidas, estos importantes adelantos no se hubieran alcanzado en tan poco tiempo.

## Las cuotas de género en América Latina: la paridad como meta

La ley 24.012 aprobada en Argentina en 1991 fue la primera norma en el mundo establecida para aumentar la representación de las mujeres en el ámbito parlamentario nacional.

Esta iniciativa fue posteriormente imitada por otros países latinoamericanos como México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1997), Colombia (2000), Honduras (2000), Uruguay (2009), Haití (2011-2012) y El Salvador (2013). De todos ellos, Colombia tuvo problemas para incorporarlo en el ámbito parlamentario, pues en algunos aspectos se declaró inconstitucional y por eso se retrasó su aplicación.

En Venezuela, por su parte, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997 (LOSPP) consagró una cuota del 30 % para mujeres en las listas de elección popular nacional, estadual, municipal y parroquial. No era aplicable para los cargos uninominales y tenía como sanción la no oficialización de las listas que no cumplieran con estos requisitos. Solo se aplicó una vez en 1998, y dos años después el Consejo Nacional Electoral (CNE) de la República Bolivariana de Venezuela consideró a este artículo inconstitucional por violatorio del artículo 21 de la Constitución de 1999<sup>4</sup>.

Archenti y Tula (2008, 2010) han mencionado tres mecanismos institucionales que deben ser considerados en conjunto para la evaluación del impacto de las cuotas: i) al interior de los partidos políticos, donde se diseñan los procedimientos de selección de candidaturas (proceso interno) y en donde se establece una configuración de género para el armado de la lista; ii) en las propias características distintivas de las leyes de cuotas (si incluyen su reconocimiento como de orden público, si son obligatorias para todos los partidos políticos o solo se limitan a exhortar su cumplimiento, si poseen algún mandato de posición y si tienen sanciones para quienes no la aplican), y iii) el sistema electoral, más favorable, con grandes magnitudes de distrito y listas partidarias cerradas y bloqueadas (Norris, 1985; Rule, 1987; Caul, 1999; Htun y Jones, 2002), pero –siempre y cuando– las leyes de cuotas incluyan un mandato de posición.

---

4 El CNE fundamentó anular las cuotas de género porque creaban una ventaja inadmisibles para las mujeres frente a los hombres. Sin embargo, en el apartado 2 del artículo 21 se garantizan las medidas de acción positiva que tienden a generar condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva ante la ley (García Prince, 2012; Madriz Sotillo, 2012).

**Tabla 1. Países con cuotas legales de género o paridad en América Latina  
Cámara baja o única**

País	Año adopción	MD	EBV	% mínimo cuota	Mandato de posición	Sanción por incumplimiento
Argentina	1991	Plurinominales variables. Mínimo 2-3 y máximo 35	Cerrada y bloqueada	30	Sí (una mujer cada tres candidatos)	Sí
	1997	Uninominales y plurinominales variables.	Cerrada y bloqueada	30	Sí (una mujer cada tres candidatos)	Sí
2009	Paridad 50			Sí (alternancia secuencial e/ambos sexos)	Sí	
Brasil	1997	Plurinominales variables. Mínimo 8 y máximo 70	Cerrada y desbloqueada	30 (a partir de 2002)	No	Sí
Colombia	2011	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 18	Opcional: cerrada y bloqueada / cerrada y desbloqueada	30	No	Sí
	1996	Plurinominales variables. Mínimo 4 y máximo 19.	Cerrada y bloqueada	40	Sí	Sí
2009	50			Sí (alternancia secuencial e/ambos sexos)	Sí	
Costa Rica	1997	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 15	Abierta	20	Sí	Sí
	2000			30 (progresivo hasta paridad)	Sí	Sí
	2006			45	Sí	Sí
Ecuador	2008 y 2009	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 15	Abierta	Paridad 50	Sí (alternancia secuencial e/ambos sexos)	Sí
	2013			30	No	Sí

Haití	2011-2012	Uninominales con ballottage	Cerrada y bloqueada	30	No	No
Honduras	2000	Plurinominales variables. Mínimo 1 y máximo 23	Cerrada y bloqueada	30	No	Sí
	2012			40 (progresivo hasta paridad)	No	No
México	1996	Uninominales y plurinominales	Cerrada y bloqueada	30	Sí	Sí
	2008			40	Sí. En cada segmento de cinco candidaturas, dos tienen que ser de género distinto	Sí
	2014			Paridad 50	Sí	Sí
	1997			30	No	No
Panamá	2012	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 7	Cerrada y Desbloqueada	Paridad 50	No	No
	1996	Plurinominales variables. Mínimo 1 y Máximo 19	Cerrada y bloqueada	20	Sí (una mujer cada cinco candidatos)	Sí
Perú	1997	Plurinominales variables. Mínimo 1 y máximo 35	Cerrada y desbloqueada	25	No	Sí
	2000			30	Sí	Sí
República Dominicana	1997	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 44	Cerrada y Bloqueada (desde 2010)	25	No	No
	2002			33	Sí	Sí
Uruguay	2009	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 43	Cerrada y bloqueada	33	Sí (Incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos)	Sí

Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL/[www.cepal.org/orig/#](http://www.cepal.org/orig/#), Archenti, Néilda y María Inés Tula (Editoras) (2008), [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org) y CIM (2010).

Sigla: MD: Magnitud de distrito; EBV: Estructura de la boleta de votación.

Nota: 1) En Brasil, un partido político puede presentarse a elecciones si cumple con un máximo del 70% de candidatos de un mismo sexo, pero no es necesario que incorpore el 30% restante con candidatos del otro sexo (Marx, Börner y Caminotti, 2007: 303). 2) En Panamá, la paridad aplica para las elecciones primarias o internas de los partidos, pero no a la lista que se presenta en elecciones generales.

La combinación de estos tres dispositivos condiciona la aplicación efectiva de las cuotas al determinar contextos favorables o desfavorables en cada distrito para que las mujeres sean finalmente electas. También para garantizar un crecimiento continuo en el tiempo y no tan dependiente de otras variables que intervienen en la contienda electoral, como el posicionamiento de los adversarios, los apoyos políticos internos, la ausencia de recursos para solventar los gastos de campañas electorales (más aun si los países cuentan con listas abiertas o cerradas y desbloqueadas) y el acceso a los medios masivos de comunicación. Por lo tanto, el impacto de esta medida solo puede ser tomado al observar el conjunto y no de manera aislada (Archenti y Tula, 2008; Krook, 2006; Norris y Lovenduski, 1993).

Una rápida mirada a la tabla 2 confirma lo dicho. La heterogeneidad de los efectos de la aplicación de las cuotas se explica a partir de cómo cada uno de los países que sancionaron acciones afirmativas lo hicieron con un diseño normativo favorable (piso mínimo del 30 %, mandato de posición postprimarias, sanción de no oficialización de la lista para quienes incumplen). Allí está Ecuador, que encabeza la tabla de posiciones (desde el 2009 tiene paridad), y Brasil –la democracia más grande del continente– casi al final, con un 8,6 %, con una legislación débil y un sistema electoral desfavorable (voto preferencial)<sup>5</sup>.

Si bien estos impactos han sido desiguales en términos cuantitativos, han resultado herramientas exitosas desde el punto de vista cualitativo. El solo hecho de tener una mayor presencia de mujeres en las listas electorales amplió los márgenes de acción en otras esferas del ámbito público, tradicionalmente consideradas masculinas. Además, se han ido incorporando al debate nuevas temáticas vinculadas a los derechos de las mujeres, anteriormente invisibilizadas tanto en la agenda parlamentaria como pública.

Como se observa en la tabla 2, la participación política de las mujeres ha tenido un gran avance en la región desde que se aplicaron las cuotas legales por primera vez en cada país. Pero, desde entonces, se advierte con preocupación un efecto meseta en este crecimiento, aun en los países que gozan de escenarios favorables. Y la respuesta a esta situación debe buscarse al interior de los partidos políticos, más precisamente en los procesos internos de selección de candidatas.

---

5 Si bien Ecuador cuenta con un sistema electoral de lista abierta, puede mantener el porcentaje de representación más alto debido a que en los dos últimos comicios (2009 y 2013) los partidos políticos tomaron como estrategia votar por la lista partidaria completa o plancha. Solo de esta manera es posible comprender el mantenimiento de una configuración de género paritaria que respeta el mandato de posición de alternancia y secuencialidad entre sexos. Para más detalles ver, Archenti y Tula (2014).

**Tabla 2. Mujeres en los parlamentos de América Latina**  
**Países con leyes de cuotas o paridad. Cámara baja o única**

País	% de mujeres sobre total bancas previo a las cuotas/ año	Última elección	Mujeres	% mujeres sobre total bancas s/ última elección	Posición en el mundo según bancas 2014
Ecuador	no hay datos	febrero 2013	57	41,6	9
México	14,2 (1994)	julio 2012	187	37,4	18
Argentina	8,7 (1989)	octubre 2013	94	36,6	20
Costa Rica	15,8 (1994)	febrero 2014	19	33,3	27
El Salvador	No aplica	marzo 2012	23	27,4	42
Honduras	9,4 (1997)	noviembre 2013	33	25,8	50
Bolivia	6,9 (1993)	diciembre 2009	33	25,4	52
Perú	10,8 (1995)	abril 2011	29	22,3	67
República Dominicana	11,7 (1994)	octubre 2010	38	20,8	72
Colombia	12,7 (2010)	marzo 2014	33	19,9	76
Panamá	9,7 (1994)	mayo 2014	11	19,3	79
Venezuela	5,9 (1993)	octubre 2010	28	17	89
Paraguay	2,5 (1993)	abril 2013	12	15	98
Uruguay	No aplica	octubre 2010	13	13,1	109
Brasil	6,6 (1994)	octubre 2010	44	8,6	131
Haití	4,1 (2006)	noviembre 2010	4	4,2	143

Fuente: elaboración propia sobre la base de diferentes fuentes: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010914.htm> y Krook (2008).

Nota: se consideran solo los países que tienen normativa de cuota de género o paridad, aunque algunos de ellos todavía no las hayan aplicado, como Uruguay y El Salvador.

En efecto, el cambio de reglas en el armado de las listas que incluyen más mujeres fue percibido como una amenaza y no como una medida con la cual se tiende a generar espacios más equitativos entre hombres y mujeres. Las reiteradas y conocidas maniobras efectuadas por los partidos políticos, como ubicar a las candidatas en lugares poco atractivos, obligarlas a renunciar antes de asumir su mandato para que acceda un hombre, entre otros, continúan siendo moneda corriente. La práctica más difundida ha sido la interpretación “burócrata y minimalista” (Archenti y Tula, 2010), es decir, cumplir a rajatabla con lo que estipula la ley. Nunca una mujer de más; con esto, el piso mínimo exigido se convierte en un techo máximo.

Los diversos obstáculos que en diferentes contextos políticos afectaron la efectividad de las leyes de cuotas han abierto el debate sobre la aplicación de la paridad política de género. La paridad es entendida como una medida definitiva (y no ya transitoria ni correctiva, como sucede con las cuotas de género) que busca extender el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres por medio de la inclusión de un 50 % de candidaturas de cada sexo, en forma secuencial y alternada (uno a uno).

Tres países de la región ya aplicaron la paridad electoral en elecciones generales: Bolivia, Ecuador y Costa Rica. Por su parte, México sancionó una ley paritaria en diciembre del 2013 y Honduras –de continuar la proyección progresiva– hará elecciones paritarias en el 2016. Si bien sus impactos han sido heterogéneos a nivel cuantitativo, las leyes de paridad permiten superar muchas dificultades que presentan las leyes de cuotas a la hora de aplicarse. Así se constituye no solo como un objetivo de igualdad de género fundado en la igualdad de derechos, sino también como una medida pragmática que resuelve i) la ausencia de un mandato de posición y ii) la consideración del porcentaje mínimo de las cuotas como un techo máximo (Archenti y Tula, 2014).

## Mujeres y política en Colombia

Como en otros países de América Latina, el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres colombianas en la reforma constitucional de 1954 no significó el pasaje hacia una participación equitativa de géneros en los procesos políticos de decisión. Desde entonces, y hasta mediados de los años 70, han sido muy pocas las mujeres que ocuparon cargos en organismos colegiados como el Congreso, las asambleas departamentales o concejos municipales. Por estos años, el promedio de participación política de las mujeres fue de un 2,01 % para el Senado; un 4,43 % para la Cámara de Representantes; un 8,15 % en las Asambleas departamentales y un 6,69 % en los Concejos municipales (Córdoba Ruiz, 2002).

Recién en 1991, la modificación de la Constitución Nacional reconoció la igualdad entre hombres y mujeres en los artículos 13 y 43. Junto a esta incorporación, el artículo 40 obligaba a garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles de decisión de la administración pública. En síntesis, este nuevo marco regulatorio amplió los espacios de participación política, reconoció a la diversidad étnica y multicultural de la nación colombiana, introdujo la noción de igualdad entre los individuos y la definición de una serie de derechos sobre la base de los principios liberales de igualdad, justicia, libertad y paz. La introducción de estos puntos constituyó un quiebre frente al régimen que prevaleció hasta 1991 bajo la Constitución Política de 1886 (León y Holguín, 2005).

Sin embargo, la persistencia de ciertos patrones culturales patriarcales junto con una distribución desigualitaria del poder político no solo mostraron que este marco legal era insuficiente e ineficiente, sino que también era necesario tomar medidas específicas para garantizar la igualdad en términos de género.

Entre 1991 y el 2011, Cardozo García y Quintero Benavides (2014) identificaron dos etapas en las acciones legislativas que tienden a superar la baja representación de las mujeres en los órganos políticos de decisión.

La primera de ellas, entre 1991 y el 2000, cuando un pequeño grupo de seis iniciativas se sometió a debate y una de ellas se aprobó. Este fue el caso de la Ley estatutaria 581 del 2000, conocida también como la primera Ley de cuotas, cuya sanción fue el primer paso hacia la ampliación de garantías para la participación política de las mujeres. Esta norma señala que el 30 % de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles en la estructura de la administración pública debe ser ocupado por las mujeres, con lo cual se les garantiza la adecuada y efectiva participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.

Sin embargo, la revisión por la Corte Constitucional originó un traspié cuando en la sentencia C321/00 estableció que su influencia en el campo electoral no era posible, dado que violaba los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución Nacional, los cuales garantizaban la libertad de asociación y organización interna de los partidos. En efecto, la Constitución Política de 1991 establecía que los partidos políticos son autónomos, que los ciudadanos pueden constituirlos sin limitación alguna y, sobre todo, que en ningún caso el Estado podrá establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y los movimientos políticos. Así, el ámbito de ejecución de esta ley se centró en los cargos decisionales dentro de la administración pública y no en la conformación de las candidaturas al interior de los partidos políticos.

El segundo impulso se dio entre el 2001 y el 2011, cuando se sucedieron tres modificaciones constitucionales producto de las reformas políticas del 2003, 2009 y 2011, las cuales fueron modelando el sistema político vigente. Los aspectos centrales de la reforma del 2003 se orientaron a fortalecer internamente a los partidos políticos y reducir la fragmentación del sistema de partidos.

Así, la obligación de presentar una única lista (con opción de elegir entre listas cerradas o con voto preferente) como la inclusión de pisos o umbrales para la elección de senadores, el mantenimiento de la personería jurídica y la distribución de bancas en distritos plurinominales, junto con la modificación de la fórmula electoral, la prohibición de la doble militancia y la creación de un régimen de bancadas tuvieron su impacto en los comicios del 2006, donde demostraron la efectividad de la puesta en marcha de estas medidas (Puyana, 2012).

Por su parte, la reforma del 2009 abordó con especial atención, aunque no exclusivamente, el funcionamiento interno de los partidos. De acuerdo con Puyana (2012), cuatro han sido los temas relevantes de esta reforma: i) el régimen sancionatorio para organizaciones políticas que avalen candidatos con vínculos con fuerzas ilegales, dentro del cual la silla vacía es el principal exponente; ii) aspectos relacionados con el sistema electoral, como el incremento del umbral y las limitaciones a la doble militancia; iii) la democratización interna de los partidos y movimientos políticos junto con la equidad de género, y iv) medidas sobre el financiamiento de la política.

Tanto Puyana (2012) como Ortega Gómez y Camargo Toledo (2012) coinciden en mencionar que estas modificaciones fueron el punto de partida para debatir la actualización de la ley de partidos políticos (hasta entonces vigente la ley 130, de 1994) y reanudar el tratamiento de otorgar mayores garantías constitucionales de igualdad y equidad de género en los cargos públicos electivos de representación popular.

Hacia mediados del 2010, el Gobierno nacional presentó el proyecto de ley estatutaria que dio lugar a la ley 1475 del 2011, que introdujo la cuota de género en las listas electorales. Con 55 artículos en total, esta norma profundizó sobre: 1) los principios y el funcionamiento interno de partidos y movimientos políticos, 2) el régimen de responsabilidad de dichas organizaciones y, en especial, de sus directivas, 3) la financiación de partidos y movimientos, por un lado, y de las campañas electorales, por el otro, y 4) el funcionamiento del sistema electoral.

## La ley 1475 del 2011: una oportunidad para el cambio

Si bien la ley 1475 es una norma por la cual se adoptan reglas generales en la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos como de los procesos electorales, en su artículo 28 incorpora a las cuotas de género para elecciones representativas. Después de 11 años desde que se sancionara la ley 581, esta legislación representa un importante avance en el reconocimiento de las mujeres y su derecho a ser elegidas.

Interesa destacar que, ya en el primer artículo, se incluyen principios rectores sobre los cuales los partidos y movimientos políticos deben garantizarlos en sus propios estatutos. Estos son los de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la legislación existente. Además, define los contenidos mínimos de los siguientes seis conceptos: participación, igualdad, pluralismo, equidad e igualdad de género y moralidad a los fines de homogeneizar la interpretación que cada partido y movimiento político adopte de ella. En esta dirección, el punto 4, titulado Equidad e Igualdad de género, establece que en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política.

Más concretamente, en el título III, referido a las campañas electorales, y en el capítulo I, que versa sobre la inscripción de candidatos, el artículo 28 instituye muy escuetamente que las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. La sanción frente a su incumplimiento es la no oficialización de las listas que participarán en la contienda electoral.

En la sentencia C-490 del 2011, la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de esta norma, en particular a lo que se refiere al porcentaje mínimo del 30 %. El tribunal constitucional consideró que tal disposición se ajusta a la Constitución, dado que: (...) promueve la igualdad sustancial en la participación de las mujeres en la política, estableciendo una medida de carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector a favor de un grupo de personas ubicado en situación sistémica de discriminación; realiza los principios democráticos y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos, a la vez que desarrolla los mandatos internacionales y de la Constitución sobre el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. Se trata además, de una medida que si bien puede limitar

algunos de los contenidos de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez que resulta proporcional en sentido estricto.

Con respecto a los aspectos más favorables considerados en la constitución de las leyes de cuotas de género se observa que esta carece de un mandato de posición, es decir, no estableció una configuración de género para el ordenamiento de la lista en donde se intercalen hombres y mujeres en toda su extensión. Tal vez ocurrió al pensar que su inclusión resultaría innecesaria dado que los partidos y movimientos políticos pueden optar por el voto preferente y, en consecuencia, se habilita el reordenamiento vertical de las candidaturas según las votaciones alcanzadas individualmente por cada uno de ellos. Vale decir que mientras los partidos y movimientos políticos cumplan con el mínimo del 30 %, todas las mujeres candidatas pueden ser incluidas en las últimas posiciones de la papeleta electoral.

Sin embargo, el requisito del mandato de posición es importante no solo para las legislaciones de cuotas que se combinan con sistemas electorales de listas cerradas y bloqueadas, porque obliga a ubicar a las mujeres en lugares expectables (es decir, con posibilidades reales de ser electas), sino también porque han sido considerados tradicionalmente de mucha visibilidad. En ambos casos, la posición que se asuma por hombres y mujeres no debe soslayarse, dado que impactan sobre el valor que los partidos asignan al género subrepresentado.

Según el informe de Observación Electoral de la Organización de Estados Americano (OEA) sobre las últimas elecciones celebradas en marzo del 2014, la participación de mujeres que ocupan cargos directivos en los partidos o movimientos políticos sigue siendo escasa y muy heterogénea. Solo tres (25 %) de las agrupaciones poseen un 50 % o más de mujeres en sus juntas ejecutivas, mientras que en el 58,3 % de los partidos políticos la participación de las mujeres en los cuerpos decisorios oscila entre el 10 % y el 40 %, y dos colectividades no incluyen a ninguna mujer (2014, p. 7).

Por esta razón, para el caso específico de Colombia, la introducción de un mandato de posición permitiría visibilizar, naturalizar y hacer rutinaria la participación de las mujeres en política, aun cuando el voto preferente no les asegure una banca. Así, cuando un partido o movimiento político incorpora a las mujeres en las primeras posiciones de su lista está demostrando a la ciudadanía que promueve la real igualdad de derechos y oportunidades entre los géneros conforme al artículo 1, pto. 4 de la ley 1475, y que no se trata de una estrategia discursiva poco efectiva.

En cuanto a la exclusión de la aplicación de la cuota de género en los distritos que eligen menos de cinco candidatos, esto obliga a pensar que el mecanismo compensatorio de la cuota de género privilegia a las circunscripciones de mayor población. Vale decir

que el camino hacia la equidad de género incorporado en la constitución política no se cumple por igual ni con el mismo rigor legal en todo el territorio del país. Aquí las mujeres de los departamentos que eligen menos de cinco bancas no gozan de los mismos derechos que sus pares de distritos más poblados. Esta diferencia regional de género castiga aún más a las zonas deprimidas económicamente y que han sido afectadas, por ejemplo, por el conflicto armado.

Si bien la ley 1475 introdujo otras medidas relacionadas con el financiamiento de los partidos para que estos promuevan no solo la participación de las mujeres, sino también incrementen sus posibilidades reales de acceso en los órganos representativos, resulta una medida diseñada en función de los resultados y este beneficio se restringe solo a los partidos políticos que tuvieron representación parlamentaria. Es decir, la norma prevé un incentivo económico para i) aquellos partidos con mayor número de mujeres electas en los cuerpos colegiados y ii) para los grupos subrepresentados como mujeres, jóvenes y minorías étnicas; pero iii) no señala cómo deberían orientarse estos recursos durante la campaña electoral para que hombres y mujeres gocen de un trato igual sobre estos fondos y iv) no resulta un incentivo para aquellos partidos y movimientos políticos que deben alentar la participación de mujeres y luego no ganan bancas.

En el estudio comparativo de Llanos (2014) sobre ocho países de América Latina, la autora menciona la inequidad de género en la cobertura de las candidaturas que los medios de comunicación efectúan. Según esta investigación, en las elecciones para la Cámara de Representantes de Colombia en el 2011, los hombres tuvieron acceso en un 91,7 % frente a un 18,3 % de las mujeres, mientras que para el Senado esta diferencia es de un 77 % a un 23 %, respectivamente.

Cuando se centra la atención sobre el tipo de medio (prensa escrita, radio y televisión), la brecha se acentúa para el caso de las candidaturas a la Cámara de Representantes y su exposición en la televisión (un 4,9 % para las mujeres y un 95,1 % para los hombres), mientras que para el Senado es de un 15,8 % y un 84,2 %, respectivamente. Pero también advierte sobre la vigencia de ciertos estereotipos de género en el imaginario periodístico al momento de presentar noticias relacionadas con las candidaturas o liderazgos de mujeres vinculadas a roles domésticos, familiares y de la vida privada.

Al respecto, y frente a la contundencia de estos datos, la legislación electoral debería contemplar un mecanismo de financiamiento dirigido a las candidaturas de las mujeres para enfrentar la campaña política de manera más equitativa (en particular, quienes no han obtenido cargos previamente), con el fin de que estas logren posicionar su imagen frente a la sociedad. Además, promover en los medios de comunicación la implementación de herramientas para el análisis político con perspectiva de género.

## Su interacción con el sistema electoral

En todo sistema electoral es posible reconocer al menos cuatro elementos constitutivos: la magnitud del distrito, la fórmula electoral, la barrera legal y la estructura de la boleta de votación (también conocida como tipo de lista). Según el modo en que se combinen estos atributos, los sistemas electorales impactarán de modo diferente en los órganos legislativos al definir una representación política de tipo mayoritaria o proporcional. Sin embargo, no todos estos elementos del sistema electoral inciden directamente en la aplicabilidad de las cuotas; solo la magnitud de distrito (MD) y la estructura de la boleta de votación (EBV) son los que tienen mayor peso a la hora de configurar escenarios favorables o desfavorables<sup>6</sup>. En el caso de Colombia, tanto la MD como la EBV adoptan una configuración adversa a las condiciones de acceso a la representación de las mujeres.

### La magnitud de distrito

En efecto, este país cuenta con 32 departamentos y un distrito capital, vale decir, 33 distritos plurinominales de tamaño variable a los efectos de elegir los legisladores de la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administrativas locales.

De acuerdo con Nohlen (1994), los miembros de la Cámara de Representantes son electos en tres distritos grandes (Antioquia, Bogotá y Valle), seis medianos (Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Santander y Tolima) y 24 pequeños (todo el resto). La literatura especializada en este tema proporciona mucha información sobre la relación positiva que existe entre las magnitudes de distrito grande y la mayor posibilidad de acceso de mujeres en los órganos de representación (Norris, 1985; Jones, 2000 y Peschard, 2004).

Así, cuanto más grande sea la magnitud de distrito, mayor es la probabilidad de incluir candidatas en las listas partidarias, en la medida que hay más bancas en juego; como consecuencia, habrá mayores posibilidades de que estas resulten electas. En contraposición, las circunscripciones pequeñas tienden a limitar la efectividad de las cuotas, ya que los partidos políticos suelen obtener entre uno o dos escaños en una

---

6 Se entiende por *magnitud de distrito* el número de bancas que se eligen en un determinado territorio. Este puede ser nacional, provincial, departamental, municipal o seccional. Según su tamaño, se pueden clasificar en uninominales o plurinominales. Los primeros eligen un único representante y en ellos solo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría; en cambio, en los segundos se pueden elegir dos o más candidatos por circunscripción. Según Nohlen (1994), los distritos plurinominales se clasifican en pequeños (entre dos y cinco representantes), medianos (entre seis y diez) y grandes (más de diez).

misma circunscripción. Así, como la mayoría de las veces los primeros lugares de la boleta son ocupados por hombres, estos son los únicos que tienen posibilidades “reales” de acceder a las bancas.

Sin embargo, cabe destacar que en el resultado final por ganar la banca también impactan otras variables como la fragmentación o concentración del sistema partidario (oferta electoral amplia o reducida) y la concentración o dispersión electoral (los votos de los ciudadanos se concentran en unos pocos partidos, o bien, se reparten entre varios proporcionalmente).

Así, en un escenario como el de las pasadas elecciones en Colombia, en marzo del 2014, con una oferta electoral importante y dispersión, cada partido político no puede asegurarse más que un mínimo de bancas en cada circunscripción electoral. Si a esto se suma la carencia de un mandato de posición en la aplicación de las cuotas, el escenario es aún más perjudicial para las mujeres, dado que generalmente son ubicadas en posiciones poco expectables. Por último, al descartar los departamentos que eligen menos de cinco escaños porque la ley 1475 los exceptúa, las cuotas de género se aplican en 14 departamentos, es decir, en menos de la mitad<sup>7</sup>.

## La estructura de la boleta de votación

La estructura de la boleta de votación hace referencia a la existencia o no de diferentes posibilidades para el elector al momento de expresar su preferencia entre diversos partidos políticos o postulantes; por tanto, se determina la presencia de listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas o listas abiertas<sup>8</sup>. Tanto la lista cerrada y desbloqueada como la lista abierta producen una competencia electoral que se desarrolla en dos planos: el externo (competencia interpartidaria), que determina cuántas bancas obtiene cada partido político, y el interno (competencia intrapartidaria), que define quiénes ocuparán los escaños ganados por cada agrupación.

---

7 Los 19 restantes son Amazonas, Arauca, Caqueta, Casanare, Cauca, César, Choco, Guainia, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Sucre, Vaupes y Vichada, los cuales eligen entre dos, tres y cuatro bancas.

8 Se denomina “cerrada y bloqueada” cuando no hay posibilidades de modificar la boleta electoral y debe respetarse la decisión partidaria en el proceso de selección de candidaturas como el orden adjudicado a estas. En cambio, cuando la lista es “cerrada y desbloqueada” se admite una movilidad de tipo “vertical” (o de reordenamiento intrapartidario), al poder alterarse el orden de los integrantes de una misma boleta partidaria. Por último, la “lista abierta” también autoriza a los ciudadanos a una movilidad de tipo “horizontal” (o de reagrupamiento interpartidario) al permitir no solo modificar el orden, sino también incorporar candidatos de otros partidos políticos (Nohlen, 1994).

La lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la efectividad de las cuotas, pues impide la alteración posterior del orden de los candidatos; así se evita que se anule –en caso de existir– el mandato de posición preestablecido por la legislación de cuotas. Por el contrario, el uso del voto preferente rompe con los acuerdos o equilibrios que se intentan preservar en el ámbito político al habilitar la modificación del orden de las candidaturas previamente determinado por el partido político. También repercute de forma negativa en los sectores minoritarios la excesiva personalización de la campaña electoral (producto de la competencia intrapartidaria), dado que requieren –para competir en igualdad de condiciones– de mayores recursos económicos y de apoyos políticos importantes.

Esto conlleva a asumir compromisos con quienes financian las campañas electorales individuales, y en los que no siempre el partido político participa o comparte como organización. La “devolución de favores” con “el” o “los” financiadores del candidato –una vez que este es electo– podría afectar la independencia de su gestión como representante de la voluntad popular.

La lista cerrada y bloqueada, a diferencia del voto preferente, establece una relación más dependiente de los candidatos con su partido y la competencia se desarrolla solo en el sistema partidario, pues el reparto de bancas se efectúa a partir de los votos que obtiene cada partido o movimiento político. Asimismo, pretende eliminar las ventajas comparativas de algunos candidatos cuya posición económica privilegiada, estatus social o fama los hace más poderosos frente a otros.

Como sostiene Katz (1986), todo voto preferencial intrapartidario promueve la personalización de la política, con lo cual se introducen otras dos cuestiones clave para el ordenamiento del sistema político: i) cómo se orientan los recursos al interior de las organizaciones políticas mediante el financiamiento partidario durante la campaña electoral y ii) cómo impacta sobre la capacidad de gobierno la disciplina partidaria. Mientras el primer punto se asocia a la transparencia interna para la distribución de recursos<sup>9</sup>, el segundo se relaciona con el grado de institucionalización del sistema partidario.

En los comicios de marzo del 2014, un 70 % de las listas inscriptas optó por el voto preferente, tanto para la circunscripción nacional como para la especial indígena.

---

9 Este escenario resulta más complejo para quienes no tienen algún tipo de padrino político o recién se inician en la política, como ocurre con el universo de mujeres y sectores jóvenes. Por el contrario, resulta más accesible para quienes reeligen, porque ya son conocidos, pueden mostrar capacidad de gestión de gobierno, tienen una relación más directa con los medios de comunicación y gozan de cierta influencia al interior del partido.

Por otra parte, el 58 % lo hizo para las listas de la Cámara de Representantes (circunscripción especial indígena y especial afrodescendiente) y el 67 % para el Parlamento andino (Informe de Observación Electoral, OEA, 2014: 7).

Frente a estos datos, el escenario más favorable para el acceso de las mujeres a la representación es el que combina: i) distritos plurinominales grandes (si superan las 15 bancas, mejor), ii) listas cerradas y bloqueadas, iii) legislación de cuotas o paridad con mandato de posición, iv) legislación de financiamiento partidario que incluya recursos para los gastos de campaña electoral para que sea efectiva su competencia por el cargo, v) sanción efectiva por su incumplimiento y vi) eliminación de las reelecciones indefinidas, ya que estas no permiten la renovación de las dirigencias político-partidarias.

## **La puesta en marcha. Las elecciones municipales del 2011 y las nacionales del 2014**

Las cuotas de género se aplicaron por primera vez para cargos electivos populares plurinominales el 30 de octubre del 2011, cuando se efectuaron las elecciones para autoridades regionales y locales. De acuerdo con varios estudios empíricos efectuados sobre estos comicios (Ortega Gómez y Camargo Toledo, 2012; Cardozo García y Quintero Benavides, 2014), se identifican varios cambios importantes con respecto a una mayor presencia de mujeres candidatas en las listas partidarias, comparado con las elecciones anteriores del 2007.

Así, mientras que en el 2007 el 86,8 % de las listas no incluía un mínimo del 30 % de mujeres, en el 2011 ese porcentaje se revirtió e incluso superó este piso. En el 2011, el 36,3 % de las listas tuvo candidatas entre un 30 % y un 33,3 %, con lo cual se cumplió con el requisito mínimo porcentual que exige la ley, y un 7 % de las listas presentadas superó este umbral, al incorporar mujeres en un 50 % o más.

En cuanto al acceso de las candidatas a los órganos de representación, estos comicios representan una oportunidad para analizar cómo operan las cuotas de género en todos los departamentos por igual, ya que ninguno de ellos elige menos de cinco curules. Sin embargo, los datos señalan las dificultades de esta ley al combinarse con el voto preferente. Más decisivo que el tamaño de los distritos, pues según la Constitución Nacional, los legisladores de las asambleas departamentales se eligen en distritos con magnitudes grandes (todos superan las diez bancas, artículo 299). Más heterogéneo para el caso de los Concejos municipales, los cuales se integran como mínimo con siete bancas (artículo 132 de la Constitución Nacional).

**Tabla 3. Elecciones concejos distritales y municipales. Periodo 2012-2015**

% mujeres electas	Departamentos	N	% sobre total departamentos 33=100
-10	Santander	1	3
10- 19,9	Antioquía-Arauca-Boyacá-Caldas-Casanare-Cauca-César-Choco-Córdoba-Cundinamarca-Guaviare-Huila-La Guajira-Magdalena-Nariño-Norte de Santander-Putumayo-Risaralda-San Andrés-Sucre-Tolima-Valle-Vaupés-Vichada	24	73
20-29,9	Amazonas- Atlántico-Bogotá DC-Bolívar-Caquetá-Meta-Quindío	7	21
+30	Guainía	1	3
40 y más	--	0	0

Fuente: elaboración propia sobre los datos de Cardozo y Quintero (2014).

**Tabla 4. Elecciones asambleas departamentales. Periodo 2012-2015**

% mujeres electas	Departamentos	N	% sobre total departamentos 33=100
0	Boyacá-Risaralda	2	6
-10	Antioquía-Arauca-Caldas-Cauca-Guaviare-Nariño-Santander-	7	21,2
10- 19,9	Caquetá-César-Chocó-Córdoba-Cundinamarca-Magdalena-Meta-San Andrés-Norte de Santander-Sucre-Tolima-Valle-Vichada	13	39,4
20-29,9	Bolívar –Bogotá DC-Casanare-Guainía-La Guajira-Vaupés	6	18,2
+30	Amazonas-Atlántico-Huila-Quindio-	4	12,1
40 y más	Putumayo	1	3

Fuente: elaboración propia sobre los datos de Cardozo y Quintero (2014).

En esta dirección, la tabla 3 muestra que el 73 % de los departamentos tiene un promedio de mujeres en sus órganos de representación que oscila entre el 10 % y el 19,9 %, con lo cual cae a un 21 % la franja de representación, que oscila entre el 20 % y el 29,9 %. Como puede observarse en la tabla 4, en las Asambleas departamentales el porcentaje mayor también corresponde entre el 10 % y el 19,9 %. Sin embargo, un 33,3 % restante se reparte entre los 11 departamentos que lograron superar el 20 % de mujeres legisladoras. En relación con elecciones anteriores, el promedio del 17,9 % de mujeres electas alcanzado en el 2011 muestra que no hubo un incremento significativo con respecto al 2007 (17,2 %) y al 2003 (16,8 %).

**Tabla 5. Congreso de la República de Colombia. Cámara de Representantes  
% de mujeres**

	Años								
	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
%	4,5	11,7	--	11,8	11,8	11,8	12,0	12,0	12,0

Fuente: Cepal. CEPALSTAT

	Años									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
%	12,1	8,4	8,4	8,4	8,4	12,7	12,1	12,1	12,1	19,9

Fuente: Cepal. CEPALSTAT

**Tabla 6. Congreso de la República de Colombia. Senado  
% de mujeres**

	Años						
	1991- 1994	1994- 1998	1998- 2002	2002- 2006	2006- 2010	2010- 2014	2014- 2018
%	7,29	6,48	13,43	9,8	11,8	15,7	22,5

Fuente: Córdoba (2002) e IPU (Inter-Parliamentary Union), Women in National Parliaments.

El 9 de marzo del 2014 se aplicaron las cuotas de género por segunda vez, pero en esta ocasión, para cargos nacionales. Según el informe de observación electoral de la OEA, la participación política de las mujeres en el Congreso tras aplicar la cuota ha seguido

una tendencia similar a lo acontecido en corporaciones regionales: el aumento de mujeres en el registro de listas de candidatos es mayor al aumento en el porcentaje de mujeres electas. En esta ocasión, el número de candidatas inscritas en las listas electorales aumentó a 758 (33 %) de un total de 2408 candidatos. Con respecto al total de mujeres electas para el periodo 2014-2018, este también aumentó de 37 (14 %) en el 2010 a 52 (19,4 %) en el 2014.

La tabla 5 muestra la evolución de las mujeres en la Cámara de Representantes y se observa que, en relación con años anteriores, la aplicación de la ley 1475 ha sido significativa, al proporcionar un aumento cuantitativo de +7,8 % y romper el piso aproximado del 12 % que se había sostenido de manera infrecuente desde el 2000. Lo mismo ocurre cuando se observa la tabla 6 y la evolución que las senadoras han tenido de manera sostenida desde el 2006, con un impacto mayor en el 2014, de +6,8 %. No obstante estos alentadores resultados, conviene ser cautos sobre su futuro, pues estos valores podrían descender si los partidos y movimientos políticos no adoptan medidas más inclusivas o se modifica la legislación vigente.

Sin dudas, la aprobación de esta ley resulta un incentivo para promocionar la participación de las mujeres en Colombia, pero su efectividad mayor podrá encontrarse si existe voluntad política para perfeccionarla. Y, por supuesto, para impulsar acciones directas que busquen potenciar la equidad entre géneros.

## **IV- Propuestas y recomendaciones**

Por todo lo expuesto y señalado, en esta sección se brindarán algunas propuestas de reforma política-electoral y una serie de recomendaciones generales que orienten sobre cuáles son los efectos que tienen los sistemas electorales y las legislaciones de cuotas o paridad para potenciar una efectividad favorable a las mujeres.

### **Propuesta 1**

Aplicar la paridad política (lista cremallera) como solución a la interpretación “burocrática y minimalista” que se hace de las cuotas de género.

En efecto, la sanción de una ley paritaria, con mandato de posición que garantice la alternancia y secuencialidad entre géneros a lo largo de toda la lista, permitiría una aplicación equitativa en la oferta electoral en todo el territorio nacional.

Por otra parte, y con base en la experiencia de otros países latinoamericanos que ya llevan varios años de aplicar las cuotas de género, se evitaría el “efecto meseta” como consecuencia de una actitud mezquina que tienen los partidos políticos de interpretar como un máximo lo que la legislación determinó como piso mínimo del 30 %.

La incorporación de la paridad política podría efectuarse de manera gradual y progresiva al emular los antecedentes de Costa Rica, Ecuador y Honduras. La posibilidad de avanzar en este camino hacia la equidad de género en las listas de manera paulatina favorece la adaptación de los partidos políticos y sus estrategias frente al cambio. El propósito de una meta paritaria podría estar entre los objetivos de una nueva reforma política que busque aumentar escalonadamente el piso mínimo del 30 % hasta llegar a la paridad.

## **Propuesta 2**

Incluir un mandato de posición en las listas electorales, es decir, garantizar a las mujeres lugares visibles y con expectativas de obtener una banca. Pero, de mantenerse la vigencia del Acto Legislativo 01 del 2003, por el cual se admite a los partidos optar por listas cerradas y bloqueadas o voto preferente, la aplicación de la legislación de las cuotas debería direccionarse de la siguiente manera: a) Aplicación del mínimo del 30 % de cuotas de género con mandato de posición para los partidos que opten por ir a las elecciones generales con listas cerradas y bloqueadas, b) Aplicación de una configuración paritaria, alternada y secuencial, para los partidos y movimientos políticos que elijan ir con voto preferente.

De esta manera se equilibraría el posicionamiento de los candidatos y candidatas en las listas junto con sus expectativas de acceso a la representación.

## **Propuesta 3**

Garantizar que las mujeres de todo el territorio colombiano gocen de los mismos derechos. La legislación electoral 1475711 excluye a los departamentos que eligen menos de cinco bancas y, en consecuencia, las mujeres de estos distritos, generalmente los menos poblados, no tienen iguales oportunidades de ser elegidas como las mujeres de los territorios más poblados. Se incurre así en una doble discriminación, territorial y por género.

3.1. Puede pensarse en un plan de incorporación de las mujeres a largo plazo. Los partidos y movimientos políticos que certifiquen la dificultad para encontrar mujeres candidatas en los departamentos que eligen menos de cinco bancas podrán ser exceptuados de esta obligación, pero con un límite temporal de, por ejemplo, uno o dos mandatos consecutivos. En el transcurso, estos partidos o movimientos políticos deberán comprometerse a establecer mecanismos de formación y capacitación política para las mujeres, con el propósito de cumplir con la cuota de género una vez pasado el periodo de excepción.

3.2. Otra opción para que las mujeres de todo el país puedan tener acceso a los derechos de igualdad que se incorporan en la ley 1475/11 es aumentar la oferta electoral de estos departamentos al doble de candidatos, sin por ello tener que modificar la magnitud de estos distritos. Por ejemplo, los departamentos que eligen cuatro bancas pueden presentar ocho candidaturas; los que eligen tres, seis candidaturas, y los que eligen dos, cuatro candidaturas. Combinado con el voto preferente, esta medida permitiría que puedan incorporarse más mujeres candidatas en la oferta electoral, con más visibilidad y naturalidad.

## Recomendaciones

En cuanto al financiamiento partidario, se han descrito las dificultades existentes en el escenario político actual para que tanto las mujeres como los sectores más jóvenes puedan efectuar campañas electorales en igualdad de condiciones. El acceso a los recursos económicos desempeña un rol importante en las condiciones de factibilidad, más aun si los partidos y movimientos políticos adhieren al voto preferente. Por esta razón, un modo de generar condiciones más propicias para una participación equitativa estaría dada por la posibilidad de que se orienten recursos a los partidos políticos y movimientos que incorporan mayormente mujeres en lugares expectables, a modo de premio. También a aquellos que incorporan la cuota de género al interior de sus organizaciones políticas.

Otro punto relacionado con el anterior es promover la equidad en la competencia electoral al reorientar los recursos hacia las candidaturas de mujeres (particularmente, pero no necesariamente, entre las que se presentan por primera vez y deben instalar su candidatura frente a la sociedad).

Establecer controles que permitan identificar a los partidos y movimientos políticos que no cumplen con los principios de organización y funcionamiento que se postulan en el artículo 1 de la ley 1475. La apertura hacia procesos más inclusivos se produce al interior de los propios partidos políticos, donde se llevan a cabo los procesos de selección de candidatas y se decide quiénes ocuparán las candidaturas. En esta dirección debe preverse alguna penalidad para los partidos y movimientos políticos que no muestran señales de cambio.

Por las razones descritas en este trabajo, se considera que la incorporación de un mandato de posición (lugares expectables) resulta importante para visibilizar, naturalizar y hacer rutinaria la competencia de las mujeres en los casos donde los partidos y movimientos políticos escojan el voto preferente. De igual modo para los partidos y movimientos políticos que optan por la lista cerrada y bloqueada. Los estudios indican que el mandato de posición, combinado con la lista cerrada y bloqueada, garantiza un acceso continuo de las mujeres a los órganos de representación.

Extender y hacer efectiva la aplicación de la cuota en los distritos que eligen cuatro bancas. En estos departamentos, el 30 % equivale a una mujer en las listas. Así, se sumarían Cauca, César, Huila y Risaralda.

Las normas deben garantizar el cumplimiento del mandato representativo ganado por las mujeres. Si por alguna causa o razón las mujeres deben renunciar a su banca una vez electas, estas deben ser reemplazadas por personas del mismo sexo. La ausencia de mecanismos democráticos internos para la selección de candidatas atenta contra cualquier propuesta que tienda a fortalecer a los partidos políticos. Por lo tanto, se sugiere que en el debate sobre una eventual reforma política, se incorpore su discusión.

## Bibliografía

Archenti, N. (2002). Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género. En Vázquez, S. (compiladora) *Hombres públicos, mujeres públicas*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Archenti, N. y Tula M. (2008). *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Heliasta: Buenos Aires.

Archenti, N. y Tula M. (2010). (Des) Igualdad de género en las listas partidarias. Argentina 2007. En Ansaldo, W.; Funes, P. y Villavicencio, S. (Compiladores) *Bicentenario, otros relatos*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani-Instituto de América Latina y el Caribe. Editores del Puerto.

Archenti, N. y Tula M. (2011). Ciudadanía y representación. A 20 años de la Ley de Cuotas de Género, *Revista Sociedad* Nº 29/30. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Buenos Aires: Prometeo.

Archenti, N. y Tula M. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina. Los casos de Bolivia y Ecuador. En *América Latina Hoy*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, nº 66. Ediciones Universidad de Salamanca. 47-68.

Caul, M. (1999). *Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties*. *Party Politics*, 5, 79-98.

Cardozo, F. y Quintero, A. (2014). Colombia al final de la ola: la implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres". En Archenti, N. y Tula, M. (coordinadoras) *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: EUDEBA.

Cobo, R. (2009). Capítulo I, Primera parte: Otro recorrido por las Ciencias Sociales: Género y Teoría Crítica. En: Aparicio García, Marta y Leyra Fatou, Begoña (editoras) *Cuadernos de Género: Políticas y acciones de género*. Materiales de Formación. España: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

Córdoba, P. (2002). Estudios de caso: Mujeres en el Congreso de Colombia. En: IDEA Internacional, *Serie Manuales*. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo.

García, E. (2012). La participación política de las mujeres en Venezuela: situación actual y estrategias para su ampliación. Seminario: La participación política de las mujeres en Venezuela, Desafíos y Propuestas, CEPAL.

Htun, M. y Jones, M. (2002). Engendering the right to participate in decision-making electoral quotas in women's leadership in Latin America". En: Craske, N y M. Molineux. Gender and the politics of rights and democracy in Latin America, Londres Palgrave. 32-56.

Johnson, N. (2014). Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina. En: Archenti, N. y Tula, M. (coordinadoras) La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas, Buenos Aires: EUDEBA.

Jones, M. (2000). El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: El papel fundamental del sistema electoral. En: Saavedra, P. (ed.) La Democracia Paritaria en la Construcción Europea. Madrid: CELEM. 35-46.

Katz, R. (1986). Intraparty preference voting. En: B. Grofman & A. Lijphart (eds) Electoral Laws and their Consequences. New York: Agathon Press. 85-103.

Krook, M. (2006). Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide. Oxford University Press.

Krook, M. (2008). La adopción e impacto de las cuotas de género. Una perspectiva global. En: Ríos, M. (editora). Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina. Santiago de Chile: PNUD.

Larserud, S. y Taphorn, R. (2007). Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género. Internacional IDEA, Estocolmo.

León, M. y Holguín, J. (2005). La cuota sola no basta. El caso de Colombia. En: León, Magdalena (editora) Nadando contra la corriente. Mujeres y Cuotas Políticas en los países andinos.

Madriz, J. (2012). Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela. En: Revista Derecho Electoral, nº 13. 318-335. Obtenido desde: [http://www.tse.go.cr/revista/art/13/jhannet\\_madriz.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/13/jhannet_madriz.pdf)

Marx, J.; Borner, J. y Caminotti, M. (2007). Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Siglo XXI.

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Norris, P. (1985). *Women's Legislative Participation in Western Europe*. *West European Politics* 8 (4). 90-101.

Norris, P. y Lovenduski, J. (editores) (1993). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage.

Organización de los Estados Americanos (2014). *Informe de Observación Electoral, Colombia*.

Ortega, B. y Camargo, G. (2012). *La nueva ley de cuotas en Colombia. El caso de las Asambleas Departamentales 2007-2011*. En: Wills, L. y Batlle, M. (compiladoras) *Política y Territorio. Análisis de las elecciones subnacionales de Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-Idea Internacional-MNID.

Peschard, J. (2004). *El sistema de cuotas en América Latina: Panorama general*. En: International IDEA, *La aplicación de las cuotas: Experiencias Latinoamericanas*, Lima, IDEA.

Puyana, J. (2012). *Las reformas políticas en Colombia 2003-2011 ¿hacia partidos más responsables?* En: Wills, L. y Batlle, M. (compiladoras) *Política y Territorio. Análisis de las elecciones subnacionales de Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-Idea Internacional-MNID.

Rule, W. (1987). *Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies*. *Western Political Quarterly* 40 (3). Pp. 477-498.

Sartori, G. (1990). *Teoría de la Democracia. Tomo 2: Los problemas clásicos*. Buenos Aires: REI.

Schmidt, G. (2014). *Disparidad de género en las reelecciones: los ciclos electorales 2006 y 2010-2011 en el Perú*. En: Archenti, N. y Tula, M. (coordinadoras) *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: EUDEBA.

---

# Con el acelerador a fondo: la evaluación de las reformas a un año del gobierno de la Nueva Mayoría<sup>1</sup>

---

David Altman  
Pontificia Universidad Católica de Chile

Sergio Toro  
Universidad de Concepción

Si hace pocos años atrás se pensaba que Chile había despertado de la mano de los estudiantes que marcharon por una educación pública y de calidad, hoy, entrado el segundo año de la segunda administración de Michelle Bachelet, el país se encuentra inmerso en un contexto de profunda desafección, desánimo y frustración cívica. La secuencia de hechos de corrupción y tráfico de influencias, que tocan desde la mismísima familia directa de la presidenta hasta un gran número de legisladores financiados con dineros de dudoso origen, ha acrecentado aún más la desconfianza de la ciudadanía hacia la clase política<sup>2</sup>.

Este desánimo se combina con una serie de contradicciones en la gestión del gobierno. Por un lado, Chile ya no muestra señales tan vigorosas de crecimiento económico, como lo hizo a lo largo de las últimas décadas. Es más, en algunos ámbitos dejó de ser

---

1 Agradecemos a Marian Vidaurri, Raquel Chanto y Macarena Valenzuela; además, al apoyo de los Proyectos Regulares N° 1141230 y N° 1140564 de FONDECYT, y al Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (RS130002).

2 Durante febrero estalló un caso que vinculó al hijo y la nuera de la presidenta por el préstamo del Banco de Chile de 6500 millones de pesos (US\$10 millones, aproximadamente) para la especulación vía compra-venta de un terreno en Machalí (a 108 km de Santiago). Esto se suma a las investigaciones de Fiscalía por un presunto fraude al fisco por parte de uno de los *holdings* financiero y minero más importantes de Chile (PENTA). La triangulación se realizaba [supuestamente] de la siguiente manera: los políticos le emitían al *holding* boletas falsas (por asesorías o trabajos no hechos). El *holding* financiaba las campañas de parlamentarios y utilizaba esas boletas falsas como justificación de gastos frente al Servicio de Impuestos Internos, para posteriormente deducir impuestos.

el país más rico de la región<sup>3</sup>. Sus niveles de desigualdad siguen siendo alarmantes y la ciudadanía continúa sintiéndose notablemente vulnerable. Por otro lado, Bachelet ha tenido un éxito sin precedente en una serie de reformas que los sectores ciudadanos (organizados) consideran como importantes. La reforma impositiva, educacional, electoral, constitucional y, probablemente, en poco tiempo también la laboral, son ejemplos de un avance sustantivo de un programa de gobierno que prometió reformas importantes. Paradójicamente, todas estas reformas fueron logradas en el contexto de un sistema político acusado por las mismas autoridades de ser incapaz de procesar reformas sustanciales.

Este trabajo se hace cargo de la contradicción observada en el primer año de gobierno. Fundamentalmente, se abocará a dilucidar los aspectos políticos que han dado viabilidad a las reformas en Chile, a pesar de ser un año políticamente difícil dentro del gobierno.

## Introducción

El primer año de gobierno de Bachelet será recordado como aquel en el cual las reformas fueron posibles en Chile. Además de la promulgación de la reforma tributaria a mediados del 2014, el país fue testigo de cómo el Congreso Nacional logró aprobar (en apenas una semana) proyectos de ley muy sentidos por la ciudadanía. El cambio del sistema electoral binominal por otro de magnitudes medianas y variables, así como la eliminación del lucro, selección y copago en los establecimientos educacionales que reciben fondos del Estado fueron, sin duda, medidas que rompieron con la idea de inmovilismo e incapacidad del sistema político para llevar a cabo reformas importantes.

La viabilidad de este momento de reformas en Chile no fue casual ni coyuntural. Su consecución fue producto de una seguidilla de acontecimientos sociales y políticos que comenzaron a manifestarse evidentemente en el 2011, en el seno de las protestas al gobierno de Sebastián Piñera, y se consolidaron en el 2014 con la campaña y el programa de gobierno de Michelle Bachelet. A diferencia de las anteriores movilizaciones, la organización de grandes protestas por la reforma educacional, la cobertura y calidad en salud, la protección del medioambiente y el desarrollo de zonas extremas lograron colocar en la agenda y opinión pública la necesidad de un cambio en los paradigmas sociales, políticos y económicos que ya habían sido inercialmente adoptados por gran parte de los sectores políticos.

---

3 Cepal (2015). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Este remesón en las demandas y reivindicaciones ciudadanas fue rápidamente incorporado por Michelle Bachelet en su programa de gobierno. El eje central de la campaña de la Nueva Mayoría (nuevo nombre de la antigua Concertación) fue precisamente recoger las demandas ciudadanas y avanzar hacia reformas importantes en materia laboral, de diseño político, impuestos, salud, educación y territorio<sup>4</sup>. Es más, en el primer discurso de presidenta electa, efectuado el 15 de diciembre del 2013<sup>5</sup>, Bachelet fue clara en prometer un gobierno responsable de recoger la voz de los ciudadanos que marcharon por las calles.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las condiciones que han incidido en el avance de las reformas en Chile. Específicamente, se analizará el contexto político que ha encaminado la agenda de reformas, las demandas de los actores clave, el grado de consenso y oposición sobre estas materias, además de los desafíos relacionados con la futura implementación de estos cambios. De igual manera, se enfatizará la contradicción política de un gobierno que, a pesar de ser exitoso en la aprobación de las reformas políticas demandadas por la ciudadanía, no ha sido capaz de mantener niveles estables de aprobación ciudadana.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera se trabajará sucintamente sobre el nuevo contexto político que abrió una ventana de oportunidad para las reformas. En la segunda se analizarán los actores que han favorecido u obstaculizado tres de las principales reformas impulsadas por el gobierno de la Nueva Mayoría. La tercera se ocupará de las nuevas perspectivas de reforma, además de retos en los tres años que le restan al gobierno.

## **La ventana de oportunidades para la acción colectiva: las demandas ciudadanas para las reformas**

Inmediatamente después de conocer el triunfo en segunda vuelta, la presidenta electa, Michelle Bachelet Jeria, desarrolló un discurso que mantuvo perfecta sintonía con las demandas ciudadanas. Desde el escenario emplazado en el Hotel Plaza San Francisco, en Santiago de Chile, la nueva mandataria recalcó la importancia de las movilizaciones callejeras acaecidas desde el 2011, las cuales anunciaban medidas que romperían con los paradigmas instalados en temas de salud, educación, trabajo y medio ambiente.

---

4 El cambio de nombre no es meramente cosmético, sino que también hay cambios substanciales como la incorporación del Partido Comunista a esta coalición.

5 Bachelet, M. (2013). Discurso como presidenta electa. Disponible en: <http://www.lanacion.cl/texto-completo-discurso-de-bachelet-como-presidenta-electa/noticias/2013-12-15/225051.html>. Última consulta: 16:00, 3 de agosto de 2015.

El crédito que otorgó la presidenta electa a las protestas ciudadanas fue muestra clara de que estos acontecimientos ayudaron a construir un relato más fresco para los partidos de la Nueva Mayoría. Sin obviar las anteriores movilizaciones, este relato se solidificó el 2011 con la apertura de una ventana de oportunidades para las manifestaciones y demandas ciudadanas. De acuerdo con el informe LAPOP del 2012<sup>6</sup>, una ola de protestas masivas colocó en la agenda de la opinión pública temas como la reivindicación indígena, la protección ambiental, el abastecimiento energético, la autonomía de las regiones y el acceso a la educación de calidad.

Esta bitácora de protestas representó un punto de inflexión de una ciudadanía activa y exigente con la conducción de las políticas públicas. Durante ese periodo, el entonces gobierno de Sebastián Piñera tuvo que lidiar por más de dos años con un despertar ciudadano sin precedentes desde el retorno a la democracia. De acuerdo con el mismo informe, este despertar se reflejó incluso en el significativo aumento (en casi un 100 %) de la participación en protestas con respecto al 2010.

Es en este contexto de demandas donde se realizó la campaña presidencial de Michelle Bachelet. El principal desafío de la coalición fue canalizar estas demandas y convertirlas en parte de las propuestas para el próximo gobierno de la Nueva Mayoría. Para ello utilizó tres estrategias claramente demarcadas. La primera fue articular la competencia electoral en torno a la fuerte popularidad de la figura de Michelle Bachelet, con el fin de doblar en votos en algunos distritos y obtener la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados y el Senado<sup>7</sup>. La segunda estrategia fue integrar como candidatos a diputados a líderes de los movimientos sociales que marcharon por las calles en tiempos de Piñera. De esta forma, se integraron a la campaña dirigentes estudiantiles (como Camila Vallejos y Karol Cariola) y sociales (como Iván Fuentes). La tercera fue comprometer a los partidos políticos de la coalición a llevar a cabo una agenda agresiva de reformas y mantener el bloque cohesionado con respecto a las promesas de campaña de su abanderada.

Todas estas estrategias permitieron un triunfo holgado tanto en la disputa presidencial como en el Congreso. Mientras Michelle Bachelet obtuvo un 62,15 % en la segunda vuelta contra Evelyn Matthei, en el Congreso se consiguieron importantes mayorías en la Cámara (con 67 de 120 diputados) y el Senado (con 21 de 38 senadores).

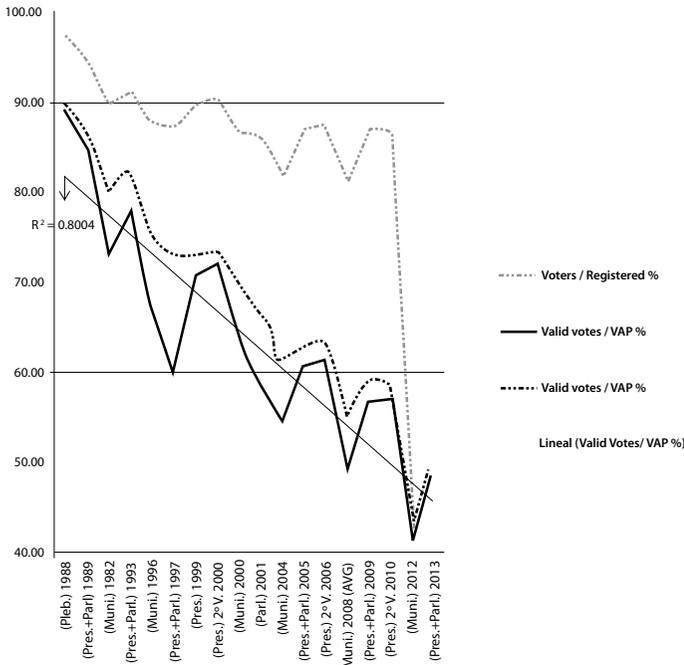
---

6 Luna, J.; Toro, S.; Salas, V. y Jaramillo-Brun, N. (2012). *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades. Informe del Barómetro de las Américas, LAPOP*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Católica de Temuco.

7 Sergio, T. y Mardones, R. (2014). Chile frente al cambio de ciclo. Participación y preferencias electorales en las elecciones chilenas de 2013. *Nueva Sociedad* 249 (enero-febrero): 16-27.

En atención a este triunfo, el gobierno argumentó que claras mayorías le daban luz verde para emprender las reformas estructurales en el país. Sin embargo, el cambio hacia el voto voluntario en el 2012 implicó que casi un 75 % de los electores chilenos no votara por el gobierno ni por Bachelet<sup>8</sup>. Es más, la absoluta mayoría de la ciudadanía chilena no le dio el voto a ningún partido o candidato (ver figura abajo) y los niveles de desconfianza en la política (particularmente hacia los partidos y el parlamento) han sido cada vez más alarmantes.

**Figura 1. Participación electoral en Chile (1988-2013).**



8 El dato sobre el 75 % se obtiene en la relación entre quienes votaron por Bachelet y la población en edad de votar. Esta desafección viene de la mano de una de las reformas que Bachelet propició en su primer gobierno de voto voluntario y potenció los niveles de desmovilización cívica. Para mayor profundización ver Luna, J. y Altman D. (2011). Uprooted, but Stable? Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics & Society* 53 (2): 1-28.

## Tiempo de reformas: el éxito de la estrategia de la Nueva Mayoría

Para el primer año del gobierno de la Nueva Mayoría se plantearon tres ejes principales de reforma. El primero fue la creación de una nueva ley tributaria que permitiera financiar y entregar viabilidad a las promesas de cambio. El segundo eje (y quizás el más relevante para el futuro del país) fue diseñar un paquete de reformas que rompiera con los paradigmas en materia educacional. El tercero tuvo relación con el cambio al sistema electoral, el cual tiene baja legitimidad política y social por ser reconocido como uno de los enclaves del régimen autoritario. Todavía es temprano para avizorar si la estrategia de impulsar todas estas reformas simultáneamente ha sido lo más sabio o no. Solo el tiempo lo dirá, pero el desgaste en la opinión pública ya es evidente<sup>9</sup>.

En el proceso de reformas, los actores de veto más conservadores no tuvieron la fuerza suficiente para influir en la agenda de transformaciones propuesta por la Nueva Mayoría. El gobierno de Bachelet había logrado conseguir dos pilares y una estrategia para avanzar rápidamente en estas propuestas. El primero de ellos fue la adhesión ciudadana en los primeros meses de la administración. A pesar de que los niveles de aprobación bajaron sustancialmente a lo largo del 2014, esta “luna de miel” fue bien aprovechada por el gobierno y reforzada ante los serios problemas que enfrentaba la coalición opositora “Alianza por Chile”<sup>10</sup>. El segundo pilar fue la aplastante mayoría, tanto en la Cámara como en el Senado.

A diferencia de los anteriores gobiernos, que no contaron con los quórum de reforma, la mayoría obtenida por la coalición de gobierno ayudó a moderar las negociaciones con los parlamentarios opositores y ser más osado en la presentación de los proyectos de ley. Ambos pilares permitieron una estrategia que combinó la urgencia en el envío de proyectos emblemáticos y prudencia en el desarrollo de la discusión. Todo ello se ejemplifica en la discusión de las tres reformas emblemáticas

---

9 En la última encuesta del Centro de Estudios Públicos, la aprobación a la conducción del gobierno de la presidenta solo alcanzó el 29 %; la aprobación del trabajo de la Nueva Mayoría y la Alianza alcanzó un 15 % y un 12 %, respectivamente. La confianza en los Tribunales de Justicia llegó a un 12 %; el Congreso a un 9 %, y posiblemente, una de las cifras más alarmantes: confianza en los partidos políticos, ¡un 3 %! (nótese que el error muestral se estima en  $\pm 3$  %, al considerar varianza máxima y un 95 % de confianza.) Fuente: Centro de Estudios Públicos (2015). Encuesta CEP Abril 2015. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5916\\_3706/EncuestaCEP\\_Abril2015.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5916_3706/EncuestaCEP_Abril2015.pdf). Última consulta: 16:05, 3 de agosto de 2015.

10 A comienzos de su gestión (marzo 2014), la presidenta Bachelet contaba con una aprobación del 54 % y una desaprobación del 20 %. En abril del 2015, la aprobación presidencial bajó a un 31 % y la desaprobación se triplicó al 64 %. Fuente: GFK Adimark (2015). Encuesta: Evaluación Gestión de Gobierno Abril 2015. Disponible en: [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/14\\_eval%20gobierno%20abr\\_2015.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/14_eval%20gobierno%20abr_2015.pdf). Última consulta: 16:10, 3 de agosto de 2015.

mencionadas anteriormente: a) la reforma tributaria, b) la reforma educacional y c) la reforma electoral.

### a. ¿Cómo financiar? La reforma tributaria como primera gran reforma

El gobierno de Michelle Bachelet sindicó a la reforma tributaria como uno de los proyectos prioritarios para financiar los US\$15 100 millones que costaría la implementación de su programa. La aprobación de esta reforma significaba el primer golpe para cumplir con el programa de gobierno. Es más, el gobierno tenía claro que sin un cambio en la regulación tributaria resultaba “inviabile plantearse el conjunto de transformaciones propuestas, en particular la gran Reforma Educacional”<sup>11</sup>.

Fue así como el 2 de abril del 2014 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que modificaba el sistema de tributación de la renta e introducía diversos ajustes en el sistema tributario<sup>12</sup>. Este proyecto tenía como objetivo principal recaudar el 3 % del Producto Interno Bruto al disminuir la elusión/evasión tributaria y eliminar el Fondo de Utilidad Tributaria (FUT)<sup>13</sup>; sin duda, esta última medida fue la más discutida entre los actores empresariales y políticos. La Cámara de Comercio, por ejemplo, sostuvo que la eliminación de este fondo hacía un daño a las pequeñas y medianas empresas, pues se trataba de una herramienta “utilizada por el sector como mecanismo de trabajo para la inversión y el ahorro”<sup>14</sup>. En la misma línea se manifestaron diputados y senadores de oposición, quienes reclamaban mayores argumentos para eliminar una herramienta de “ahorro” como el FUT.

Ante los vetos provenientes de la oposición y los gremios, el ministro de Hacienda, Alberto Arenas, debió realizar acciones de negociación que agilizaran una reforma para ayudar a la recaudación sin dañar los indicadores macroeconómicos. Estas acciones de acuerdo y negociación se reflejaron dos meses después en un protocolo

11 Bachelet, M. (2013). Programa de Gobierno. Disponible en: <http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/ProgramaMB.pdf>. Última consulta: 16:15, 3 de agosto de 2015.

12 Cámara de Diputados de Chile (2014). Boletín 9290-05.

13 Según el Servicio de Impuestos Internos, el FUT es un libro de control que debe ser llevado por los contribuyentes que declaren rentas efectivas en primera categoría, demostradas a través de contabilidad completa y balance general, en el cual se encuentra la historia de las utilidades tributables y no tributables, generadas por la empresa y percibidas de sociedades en que tenga participación. Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2014). Preguntas frecuentes. Disponible en: [http://www.sii.cl/preguntas\\_frecuentes/catastro/001\\_012\\_0665.htm](http://www.sii.cl/preguntas_frecuentes/catastro/001_012_0665.htm). Última consulta: 16:20, 3 de agosto de 2015.

14 Redacción Emol (s. f.). “CRCP estima que la eliminación del FUT acarreará efectos negativos sobre las PYMES”, en *Emol*. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/06/04/663668/crcp-estima-que-la-eliminacion-del-fut-acarrear-efectos-negativos-sobre-las-pymes.html>. Última consulta: 16:25, 3 de agosto de 2015.

firmado el 8 de julio del 2014 entre el gobierno y los integrantes de la comisión de hacienda del Senado.<sup>15</sup> Es más, contribuyeron a que el Ejecutivo desarrollara indicaciones para enmendar o compensar los principales reclamos sobre el ahorro y la inversión. Así, entre los puntos acordados se plantearon medidas de incentivo de ahorro e inversión a las empresas que tranquilizaron a los agentes económicos ante la inminente eliminación del FUT.

Con todo, luego de prácticamente seis meses de discusión, el oficio de ley fue enviado al poder ejecutivo el 24 de setiembre del 2014. La aprobación de esta reforma no generó mayores críticas, principalmente por la gradualidad de su aplicación y el carácter incluyente de los sectores políticos y gremiales. El primer paso ya estaba cumplido.

### **b. La madre de todas las reformas: el desafío de la reforma al sistema educativo**

Cuatro días después de asumir el gobierno de la presidenta Bachelet, Andrés Allamand, uno de los principales líderes a la oposición, señaló en la prensa:

...la reforma educacional será la madre de todas las batallas. En esta materia va a haber una clara diferencia entre la Alianza y la Nueva Mayoría en términos de la valoración de la libertad de enseñanza. Vamos a defender todo el derecho que tienen los padres de elegir el colegio de sus hijos y el derecho que deben tener todos aquellos agentes de la sociedad civil para fundar y gestionar colegios...<sup>16</sup>.

Los dichos de quien fuera precandidato presidencial relatan de manera certera los fuertes vetos que sufrirían las propuestas de cambio en el sistema educativo. Las movilizaciones del 2011 habían colocado en agenda la discusión sobre el cambio de paradigma del sistema educativo chileno. Temas que anteriormente no habían sido

---

15 Las autoridades que firmaron este protocolo fueron el ministro de Hacienda, Alberto Arenas; el presidente de la comisión de Hacienda, Ricardo Lagos Weber (PPD), y los integrantes de dicha comisión: Juan Antonio Coloma (UDI), José García Ruminot (RN), Carlos Montes Cisternas (PS) y Andrés Zaldívar Larraín (PDC). Fuente: Senado de Chile (2014). Protocolo de Acuerdo Por una Reforma Tributaria para un Chile más inclusivo. Disponible en: [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/artic/20140708/asocfile/20140708113305/protocolo\\_de\\_acuerdo\\_\\_\\_por\\_una\\_reforma\\_tributaria\\_para\\_un\\_chile\\_m\\_\\_s\\_inclusivo.pdf](http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20140708/asocfile/20140708113305/protocolo_de_acuerdo___por_una_reforma_tributaria_para_un_chile_m__s_inclusivo.pdf). Última consulta: 16:30, 3 de agosto de 2015.

16 Redacción El Mercurio (2014). "Andrés Allamand: "Lo crucial será la fuerza de los argumentos, porque no tendremos la fuerza de los votos"", *El Mercurio*, 15 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/03/15/20259/andres-allamandlo-crucial-sera-la-fuerza-de-los-argumentos-porque-no-tendremos-la-fuerza-de-los-votos.aspx>. Última consulta: 16:35, 3 de agosto de 2015.

parte de la discusión (como el lucro, la gratuidad y la calidad) fueron debatidos en todas las instancias y sectores, al punto de transformarse en uno de los ejes centrales de la campaña presidencial de la Nueva Mayoría<sup>17</sup>.

Una vez en el gobierno, se adoptó una serie de medidas para cumplir con la promesa de reforma. La primera fue el nombramiento de Nicolás Eyzaguirre como ministro de Educación. Él tenía un alto reconocimiento técnico y político por su experiencia en asuntos de gobierno, al haber ejercido como ministro de Hacienda durante la administración de Ricardo Lagos.

La estrategia de Nicolás Eyzaguirre tuvo altos y bajos. En los primeros 100 días de gobierno se ocupó de redactar el primer paquete de reformas destinadas al nivel escolar, cuyo objetivo fue eliminar la selección, el lucro y el copago en los establecimientos educacionales.

La principal dificultad que enfrentó el ministro fue el entendimiento con los actores de la propia coalición de gobierno. Los roces con el partido demócrata cristiano se sucedieron al punto de que el presidente del partido le reclamó la ausencia de un “norte claro” y de una “conducción política en la reforma más emblemática del gobierno”<sup>18</sup>. Estos reclamos se acentuaron al no encontrar puntos en común sobre el destino de los colegios subvencionados por el Estado, pues existía el temor a la desaparición de una oferta educativa que había sido adoptada por muchas familias del país.

El conflicto interno no fue el único flanco de críticas a las medidas planteadas por el gobierno. Desde la oposición existieron voces que incluso culpaban a la Nueva Mayoría de haber avalado y fortalecido el mismo sistema educacional que ahora buscaba dismantelar. Dirigentes de la UDI, por ejemplo, sostenían que “gran parte del sistema educacional había sido construido por la concertación” y que era imprudente “construir reformas con base en mayorías circunstanciales”<sup>19</sup>. A los resquemores de la oposición se sumaban instituciones como la iglesia católica (en especial los representantes de su red de colegios) y agrupaciones como la Confederación de

---

17 Es más, varios líderes estudiantiles relacionados con la movilizaciones del 2011 (Camila Vallejo (PC), Giorgio Jackson (RD) y Gabriel Boric (Ind)) fueron candidatos a diputados.

18 Redacción La Tercera (2014). “Críticas de Pérez Yoma a ministro Eyzaguirre tensionan al oficialismo”, *La Tercera*, 10 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/11/674-603928-9-criticas-de-perez-yoma-a-ministro-eyzaguirre-tensionan-al-oficialismo.shtml>. Última consulta: 16:40, 3 de agosto de 2015.

19 Vega, M. (2015), “Diputado Van Rysselberghe critica “frenesi legislativo” del Gobierno”, en *24 Horas*, 29 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.24horas.cl/politica/diputado-van-rysselberghe-critica-frenesi-legislativo-del-gobierno-1569767>. Última consulta: 16:45, 3 de agosto de 2015.

Padres y Apoderados de Colegios Particulares subvencionados (CONFEPa). Mientras la primera desarrollaba reuniones con las autoridades, los directivos y apoderados de los colegios católicos, la CONFEPa convocó a movilizaciones y marchas en el gran Santiago.

De todas formas, el 22 de mayo del 2014 se envió el proyecto de ley que “regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”<sup>20</sup>. Este proyecto de ley tuvo una fuerte discusión en las comisiones, y se sometió a una serie de enmiendas que recogieron las críticas y facilitaron la unidad del bloque de la Nueva Mayoría. Así, el 26 de enero del 2015 la Cámara de Diputados aprobó la última etapa del trámite con el voto unánime de la coalición de gobierno. Esta aprobación no mermó las críticas de la oposición, quien incluso la tildó como “un experimento social”<sup>21</sup>.

En esta materia todavía restan muchos desafíos. Luego del triunfo del primer paquete de reformas quedan tareas complejas como cambiar la administración escolar desde los gobiernos locales al gobierno central y desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento en la educación superior. Ambos temas ya han sido susceptibles a una fuerte discusión en la que todavía no hay claridad de las propuestas y estrategias para llevarlas a cabo.

### **c. La principal reforma política: la caída del binominal**

“Chao binominal”. Aquel fue el principal eslogan ciudadano una vez que se conoció la aprobación de la nueva fórmula electoral para transformar, a partir del 2017, los votos en escaños del Congreso chileno. La conformidad que se presentaba en la prensa y redes sociales tenía una fuerte connotación simbólica, pues tras más de 25 años se eliminaba una de las leyes de amarre más controversiales de la dictadura.

El proyecto de ley que eliminaba el sistema binominal ingresó a la Cámara de Diputados el 6 de mayo del 2014.<sup>22</sup> La primera discusión una vez ingresado el proyecto fue con respecto a las debilidades de este sistema. Argumentos como que

20 Cámara de Diputados de Chile (2014). Boletín 9366-04.

21 Redacción Emol (s. f.). “Tras ocho meses de tramitación, Congreso despacha la reforma educacional”, en *Emol*. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/01/26/700984/votacion-proyecto-lucro.html>. Última consulta: 16:50, 3 de agosto de 2015.

22 Este proyecto se recuesta fuertemente en el propuesto por la Comisión Boeninger en el 2006. De hecho, los autores de la actual reforma participaron de aquella comisión: José Auth, Patricio Zapata y Mahmud Aleuy.

“el binominalismo subvencionaba sistemáticamente a la derecha<sup>23</sup>” o que “la minoría frenaba sistemáticamente a la mayoría” fueron parte de los inicios de la discusión del proyecto, ante una regla electoral que los actores consideraban como “ilegítima de origen”.

El mensaje presidencial planteaba seis objetivos centrales: a) reducir la desigualdad del voto, b) permitir la representación de todas las corrientes políticas del país, c) aumentar la competitividad e incertidumbre, d) facilitar la expresión de la mayoría y representación de la minoría, e) que el congreso refleje la diversidad de la sociedad y f) evitar que queden fuera candidatos con grandes votaciones<sup>24</sup>. Para lograr esos objetivos, el gobierno sugirió medidas como el redistritaje con cambio en la magnitud de los distritos, el aumento de los legisladores y la acción afirmativa para la presencia de mujeres en el parlamento.

En cuanto al redistritaje y ampliación de la magnitud, el proyecto contempló la fusión de 56 de los 60 distritos diseñados para el sistema binominal. Los cuatro restantes (de zonas extremas, es decir: 1, 2, 59, 60) no se tocaron en términos geográficos. Esta fusión tuvo el objetivo de desarrollar magnitudes de distrito variables que fluctuaron desde los tres escaños (precisamente en las zonas extremas) hasta ocho en las zonas más densamente pobladas. El análisis de los datos sobre esta nueva geografía electoral evidenció cierto patrón que favorecía más al centro metropolitano y a las zonas extremas, y menos a las provincias ubicadas en el centro norte y sur del país. Más aún, los análisis han demostrado una pérdida de poder real de las zonas más pobres producto del nuevo distritaje.

De igual manera, en concordancia con el aumento de magnitudes, también se incrementó el número de diputados (120 a 155) y senadores (38 a 50). El proyecto de ley presidencial argumentaba que “todo esfuerzo de igualación del valor del voto (hacia) imprescindible incrementar el número de diputados y senadores del país, para no verse obligados al imposible de disminuir la representación de algunos territorios escasamente poblados”.

---

23 No hay sustento empírico que avale que el binominalismo subvencionó a la derecha más que a la izquierda. De hecho, al analizar las últimas siete elecciones (1989-2013), la Concertación recibió un bono promedio de 4,88 y la Alianza de 4,56. En promedio, la desproporcionalidad en Chile ha alcanzado el 9,44 % según el índice Loosemore and Hanby, medida estandarizada de votos “perdidos /desperdiciados”. Ver: Loosemore, J. and Hanby, V. (1971). The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems. *British Journal of Political Science* 1 (4): 467-77. Para un análisis más detallado del funcionamiento del régimen binominal, ver: Altman, D. (2006). Chile (2006-2009): Continuidades, Cambios y Desafíos Democráticos. *Colombia Internacional* 64 (Diciembre): 12-33.

24 No se explica cada uno de los criterios por separado, especialmente debido a la poca diferenciación que hay entre algunos de los puntos, en particular el b, d, y e (los entendemos casi idénticos en su esencia).

Este punto ameritó algunas críticas que se relacionaron con el mayor costo del Estado para solventar nuevos parlamentarios (en un contexto donde la sensibilidad frente a la probidad del sistema político está altamente cuestionada). De igual manera, la experiencia comparada sugería que el incremento del número de legisladores no era el único camino para mejorar la proporcionalidad del sistema. Israel, Nueva Zelanda y Uruguay, por ejemplo, demostraban ser democracias con menos legisladores, pero con sistemas mucho más proporcionales a los planteados en el proyecto<sup>25</sup>.

La última medida fue la acción afirmativa para la presencia de mujeres en el parlamento, la cual contemplaba un intento de paridad de género (más que una ley de cuotas), pues establece que las colectividades políticas no deben tener más del 60 % de las candidaturas de sexo masculino o femenino. Dado que el nuevo sistema no altera en lo más mínimo la forma del voto (el elector selecciona a un único candidato en la lista), no se pudo avanzar mucho más en cuanto a género<sup>26</sup>. Si bien esta propuesta asegura una mayor oferta de género, está por verse si esto se traduce en una paridad real dentro del futuro Congreso<sup>27</sup>.

Aún no hay claridad sobre los efectos políticos que tendrá el nuevo sistema electoral. Uno de los motivos para la reforma al binominal, más allá de su pecado de origen, fue la exclusión sistemática de las terceras fuerzas. Pero este sistema propuesto no mejora sustancialmente esto. El propio exministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, reconoció que “las barreras de entrada en los distritos que eligen entre 5 y 8 diputados, y que constituyen el 82 % de la nueva Cámara, se sitúan entre el 11 al 17 %”<sup>28</sup>. Con estos peajes de entrada, las terceras fuerzas difícilmente lograrán entrar al parlamento.

---

25 La proporcionalidad de un sistema depende mucho más de la cantidad y tamaño relativo de los distritos que de la cantidad total de legisladores. A la hora de distribuir escaños entre los partidos, cada uno de los países mencionados constituye un distrito único nacional.

26 Inclusive todavía existen muchas ambigüedades en cómo solucionar la distribución entre géneros en aquellos casos donde los partidos decidan armar sus listas vía primarias partidarias. Sobre el efecto del voto de género en las elecciones nacionales desde la reinstauración democrática, ver: Altman, D. (2004) Redibujando el mapa electoral chileno: Incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de Ciencia Política* XXIV (2): 49-66.

27 No deja de llamar la atención el absoluto silencio del nuevo sistema electoral en relación a los pueblos originarios. Los actores indígenas reclamaron la falta de compromiso del gobierno con las etnias del país al no ser considerados dentro de estas medidas de acción afirmativa. Fuente: Vargas, V. (2015), “Ley de Cuotas a Medias: Reforma Electoral dejó en el olvido a los pueblos originarios” en *El Desconcierto*, 15 de enero de 2015. Disponible en: <http://eldesconcierto.cl/ley-de-cuotas-medias-reforma-electoral-dejo-en-el-olvido-los-pueblos-origiarios/>. Última consulta: 16:55, 3 de agosto de 2015.

28 El 5 de mayo del 2015, y de modo inédito en la historia contemporánea de Chile, la presidenta Bachelet solicitó la renuncia de todo el gabinete de ministros. Ese día, la presidenta anunció que se tomaría 72 horas para la restructuración completa del gabinete (resultaron siendo 120 horas). Si bien varios ministros simplemente terminaron cambiando de cartera, el “equipo político” de La Moneda sufrió el remezón más grande con la sustitución de los ministros del Interior, Secretaría General del Gobierno y Secretaría General de la Presidencia.

Asimismo, se observa con preocupación una lógica antipartido. El exministro Peñailillo festejó la reforma porque la anterior regla electoral “en vez de abrir la democracia, la ha ido cerrando a los independientes y nuevas fuerzas” (...). Así, esta reforma daría “más posibilidades a los independientes”. En consecuencia, esta reforma corre el riesgo de fomentar el culto al voto personalista y desarticular a los partidos, con lo cual se abre a los outsiders famosos y populistas (y se banaliza la política) y se concentra naturalmente en asuntos locales. De esta forma, probablemente bajará la capacidad de acción colectiva de los partidos, su coherencia programática, minará la cohesión y disciplina partidaria, lo que redundará en la futura acción legislativa.

Con todo, el proyecto de ley fue aprobado el 20 de enero del 2015, sin necesidad de pasar a comisión mixta. A pesar de los múltiples reparos al sistema electoral que regirá desde el 2017, existió un consenso de triunfo ante el fin del binominal y la nueva forma de competencia electoral. Todo esto se logró producto de dos factores que fueron bien aprovechados por el gobierno: a) una mayoría disciplinada -en ambas cámaras- de la coalición gobernante y b) la inconsistencia del partido opositor Renovación Nacional en este tema, producto de los divisiones internas que llevaron a la renuncia de diputados y senadores en enero del 2014<sup>29</sup>.

## **Nuevas perspectivas de reforma: el reto de lo que viene**

A pesar de haber conseguido importantes reformas, los tres años que le restan al gobierno de Michelle Bachelet no serán menos intensos. Los desafíos que quedan por delante involucran el concurso de muchos actores con intereses contrapuestos. En la reforma educacional, por ejemplo, el gobierno se ha planteado avanzar en quitar la responsabilidad de la administración de los colegios públicos a los gobiernos locales, en la gratuidad de las universidades y en construir nuevos incentivos de desempeño docente. Nuevamente, estas medidas tendrán importantes agentes que facilitarán o ralentizarán la discusión, como los docentes, rectores de universidades y el propio movimiento estudiantil.

No obstante, el mayor desafío dentro de las promesas de campaña es, sin duda, la reforma constitucional (o más bien, la construcción de una nueva Constitución política para Chile). Al igual que el sistema binominal, la Constitución que hoy rige el país tiene una falta de legitimidad en su origen, pues su diseño fue realizado en dictadura y porque su aprobación (también en dictadura) se desarrolló mediante un plebiscito bastante irregular<sup>30</sup>.

---

29 La inconsistencia se observa en la Cámara de Diputados: los representantes de RN votaron a favor, mientras que en el Senado hubo abstención de representantes del partido y votos a favor de senadores históricos de RN que renunciaron al partido, como Lily Pérez y Antonio Horvath.

30 Véase: Fuentes, C. (2013). *El Fraude. Crónica Sobre El Plebiscito De La Constitución De 1980*. Santiago de Chile: Hueders.

Si bien la Constitución política de Chile ha sufrido bastantes modificaciones con respecto a la original (dos de las más importantes fueron en 1989 y en el 2005), esto no ha mermado la discusión por el diseño y aprobación de una nueva carta constitucional para Chile. Aunque de manera incipiente, en este aspecto el debate ha sido bastante intenso. La primera discusión se refiere al mecanismo para la formación constitucional. En este aspecto existen variadas posturas. Por un lado, se ha organizado un movimiento ciudadano (el de más referencia es el movimiento transversal no partidario llamado Marca AC) que busca presionar por la creación de una asamblea constituyente. Por otro, existen actores políticos que postulan una discusión constitucional desde las propias instituciones, sin necesidad de acudir a un mecanismo como la asamblea constituyente.

En segundo lugar, se presenta la discusión sobre los temas que son necesarios de abordar en la nueva constitución. Esta discusión no ha sido del todo ordenada, a pesar de que existen propuestas académicas sobre las ventajas de nuevas formas de gobierno, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, las propuestas de descentralización, entre otros.

Las propuestas de reforma constitucional deben ser analizadas sistémicamente en todos sus aspectos y consecuencias. El avance hacia una nueva Constitución debería trabajarse sobre dos principios importantes: participación y coherencia interna. Ambos tendrían que estar presentes tanto para los mecanismos de construcción de la nueva Carta constitucional como para los lineamientos de su contenido. Temas como la incorporación constitucional de mecanismos de democracia directa y el reconocimiento a la inclusión de los pueblos indígenas parecen ser relevantes para atender el principio de participación<sup>31</sup>. Mientras que observar la viabilidad política del mecanismo de construcción constitucional, así como un diseño sistémico en los principios y responsabilidades de todos los organismos e instituciones, es parte fundamental de la coherencia.

---

31 Altman, D. (2006a). (Algunas) Reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI. En: Fuentes, C. y Villar, A. (eds.) *Desafíos Democráticos*. Santiago: LOM Ediciones - FLACSO Chile.

## Algunas conclusiones

Se ha intentado dilucidar los aspectos políticos que dieron viabilidad a las reformas en Chile, a pesar de ser un año difícil y con muchos vaivenes políticos dentro del gobierno. Si bien las nuevas autoridades del país capitalizaron electoralmente un país que despertó durante el comienzo de la década bajo el gobierno de otro signo político, aún surgen muchas dudas sobre los efectos de este gran paquete de reformas.

Chile es un modelo complejo de un paquete de reformas que condicionan de una forma u otra la factibilidad de eventuales reformas políticas. La negociación y los aspectos políticos del paquete de reformas (públicas y políticas) se hacen más complejos al punto de que una reforma puede estar supeditada a la aprobación de otra referente a un tema completamente distinto. Por ejemplo, si bien queda claro que para aprobar la reforma educativa se tenía que gozar con recursos frescos, no en vano se comenzó por la reforma impositiva. Lo que no queda claro es la opción de comenzar por ahí y no por las otras reformas aún en espera (constitucional, laboral, etc.). Posiblemente, el poder movilizador del mundo estudiantil que puso en jaque al gobierno de Piñera haya sido una razón para comenzar por ese lado una forma de desactivar eventuales protestas.

Durante largos meses del 2014, los chilenos estuvieron inmersos en múltiples y simultáneas discusiones de reforma en virtualmente todos los ámbitos (educación, impositiva, electoral, constitucional, laboral, etc.). Es difícil decodificar la lógica del gobierno detrás de la activación de todas las discusiones de reforma de forma simultánea. Posiblemente haya habido una lógica del divide y triunfarás, pero con ello se arriesga una sobresaturación ciudadana, como se ha visto. De hecho, a los más avezados periodistas políticos o científicos sociales se les hacía difícil mantenerse al día sobre los argumentos de ida y vuelta de los distintos actores sociales y políticos.

Lo que no deja de llamar la atención, tal como se mencionó al comienzo de este trabajo, es que todas las reformas discutidas y aprobadas hasta el momento fueron logradas en el contexto de un sistema político acusado paradójicamente por las mismas autoridades de ser incapaz de procesar reformas sustanciales.

Sin embargo, la envergadura de los últimos acontecimientos relacionados con fraude, corrupción y tráfico de influencias seguramente aplazará el camino trazado previamente por el gobierno. En el segundo año, los planes de impulso a la segunda etapa de reformas se han visto retrasados por la urgencia de desarrollar una nueva institucionalidad para combatir tales anomalías. La fortaleza de estos temas (producto de los escándalos) tendrá bastante ocupado a un gobierno alicaído en su adhesión ciudadana. Los caminos y estrategias siguen abiertos a la especulación.

## Bibliografía

Altman, D. (2004) Redibujando el mapa electoral chileno: Incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de Ciencia Política* XXIV (2): 49-66.

Altman, D. (2006). Chile (2006-2009): Continuidades, Cambios y Desafíos Democráticos. *Colombia Internacional* 64 (Diciembre): 12-33.

Altman, D. (2006a). (Algunas) Reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI. En: Fuentes, C. y Villar, A. (eds.) *Desafíos Democráticos*. Santiago: LOM Ediciones - FLACSO Chile.

Bachelet, M. (2013). Discurso como presidenta electa. Disponible en: <http://www.lanacion.cl/texto-completo-discurso-de-bachelet-como-presidenta-electa/noticias/2013-12-15/225051.html>. Última consulta: 16:00, 3 de agosto de 2015.

Bachelet, M. (2013). Programa de Gobierno. Disponible en: <http://www.minsejpres.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/ProgramaMB.pdf>. Última consulta: 16:15, 3 de agosto de 2015.

Cámara de Diputados de Chile (2014). Boletín 9290-05.

Cámara de Diputados de Chile (2014). Boletín 9366-04.

Centro de Estudios Públicos (2015). Encuesta CEP Abril 2015. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5916\\_3706/EncuestaCEP\\_Abril2015.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5916_3706/EncuestaCEP_Abril2015.pdf). Última consulta: 16:05, 3 de agosto de 2015.

Cepal (2015). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2014. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Fuentes, C. (2013). *El Fraude. Crónica Sobre El Plebiscito De La Constitución De 1980*. Santiago de Chile: Hueders.

GfK Adimark (2015). Encuesta: Evaluación Gestión de Gobierno Abril 2015. Disponible en: [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/14\\_eval%20gobierno%20abr\\_2015.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/14_eval%20gobierno%20abr_2015.pdf). Última consulta: 16:10, 3 de agosto de 2015.

Loosemore, J. and Hanby, V. (1971). The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems. *British Journal of Political Science* 1 (4): 467-77.

Luna, J. y Altman D. (2011). Uprooted, but Stable? Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics & Society* 53 (2): 1-28.

Luna, J.; Toro, S.; Salas, V. y Jaramillo-Brun, N. (2012). *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades*. Informe del Barómetro de las Américas, LAPOP. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Católica de Temuco.

Redacción El Mercurio (2014). “Andrés Allamand:”Lo crucial será la fuerza de los argumentos, porque no tendremos la fuerza de los votos””, *El Mercurio*, 15 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/03/15/20259/andres-allamandlo-crucial-sera-la-fuerza-de-los-argumentos-porque-no-tendremos-la-fuerza-de-los-votos.aspx>. Última consulta: 16:35, 3 de agosto de 2015.

Redacción Emol (s. f.). “CRCP estima que la eliminación del FUT acarreará efectos negativos sobre las PYMES”, en *Emol*. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/06/04/663668/crcp-estima-que-la-eliminacion-del-fut-acarrear-efectos-negativos-sobre-las-pymes.html>. Última consulta: 16:25, 3 de agosto de 2015.

Redacción Emol (s. f.). “Tras ocho meses de tramitación, Congreso despacha la reforma educacional”, en *Emol*. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/01/26/700984/votacion-proyecto-lucro.html>. Última consulta: 16:50, 3 de agosto de 2015.

Redacción La Tercera (2014). “Críticas de Pérez Yoma a ministro Eyzaguirre tensionan al oficialismo”, *La Tercera*, 10 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/11/674-603928-9-criticas-de-perez-yoma-a-ministro-eyzaguirre-tensionan-al-oficialismo.shtml>. Última consulta: 16:40, 3 de agosto de 2015.

Senado de Chile (2014). *Protocolo de Acuerdo Por una Reforma Tributaria para un Chile más inclusivo*. Disponible en: [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/artic/20140708/asocfile/20140708113305/protocolo\\_de\\_acuerdo\\_\\_\\_por\\_una\\_reforma\\_tributaria\\_para\\_un\\_chile\\_m\\_\\_s\\_inclusivo.pdf](http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20140708/asocfile/20140708113305/protocolo_de_acuerdo___por_una_reforma_tributaria_para_un_chile_m__s_inclusivo.pdf). Última consulta: 16:30, 3 de agosto de 2015.

Sergio, T. y Mardones, R. (2014). *Chile frente al cambio de ciclo. Participación y preferencias electorales en las elecciones chilenas de 2013*. Nueva Sociedad 249 (enero-febrero): 16-27.

Servicio de Impuestos Internos (2014). Preguntas frecuentes. Disponible en: [http://www.sii.cl/preguntas\\_frecuentes/catastro/001\\_012\\_0665.htm](http://www.sii.cl/preguntas_frecuentes/catastro/001_012_0665.htm). Última consulta: 16:20, 3 de agosto de 2015.

Vargas, V. (2015), “Ley de Cuotas a Medias: Reforma Electoral dejó en el olvido a los pueblos originarios” en El Desconcierto, 15 de enero de 2015. Disponible en: <http://eldesconcierto.cl/ley-de-cuotas-medias-reforma-electoral-dejo-en-el-olvido-los-pueblos-originarios/>. Última consulta: 16:55, 3 de agosto de 2015.

Vega, M. (2015), “Diputado Van Rysselberghe critica “frenesí legislativo” del Gobierno”, en 24 Horas, 29 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.24horas.cl/politica/diputado-van-rysselberghe-critica-frenesi-legislativo-del-gobierno-1569767>. Última consulta: 16:45, 3 de agosto de 2015.

---

# La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015)

---

Juan Fernando Londoño<sup>1</sup>

## Introducción

Durante los últimos 25 años, Colombia ha debatido y desarrollado una amplia agenda de reformas políticas. Su vida democrática se ha caracterizado por dos dinámicas: por un lado, el constante esfuerzo de realizar reformas constitucionales centrales para el desempeño institucional; por otro, una intensa volatilidad política y electoral. Ambas dinámicas han forjado un panorama político partidista drásticamente diferente con respecto a la situación previa a la década del 90, pero con una situación de calidad democrática que ha cambiado muy poco.

Una primera lectura de lo ocurrido parece mostrar una gran voluntad reformista de gobiernos y clase política, así como una gran capacidad de adaptación por parte de la clase dirigente con respecto a las demandas y situaciones cambiantes. Esta lectura del proceso resalta la capacidad evolutiva del sistema político y la voluntad de respuesta de la clase dirigente nacional (Sarabia-Better, 2003). Una perspectiva distinta, tal como se intentará presentar en este análisis, muestra que, pese a las reformas, varios de los aspectos fundamentales de la democracia colombiana no han sido modificados sustancialmente, y que las formas tradicionales de reproducción del capital político siguen determinando la conformación del poder en el país. La hipótesis

---

1 Agradezco la colaboración en el soporte de investigación a Margarita Buitrago y Lina Guavita, del equipo del Centro de Análisis y Asuntos Públicos. La versión final del presente capítulo fue terminada el 17 de junio de 2015.

que se propone es que los aspectos centrales que impiden el cabal asentamiento de la democracia no han sido removidos pese a los esfuerzos reformistas, e incluso gracias a ellos.

Los esfuerzos de reforma no pueden ser analizados sin comprender la naturaleza dual de la democracia colombiana. Dicha dualidad consiste en la convivencia de prácticas electorales y formas democráticas con un trasfondo de violencia generalizada (Gutiérrez, 2014).

Una narrativa comúnmente aceptada es que la convivencia de estas dos realidades se desenvuelve por rieles paralelos, pero desconectados: por un lado, el país del conflicto (y el análisis del conflicto) y por el otro, el país de los partidos y las elecciones (y el análisis de estos). En lugar de ello, la hipótesis que se intenta esbozar en este trabajo es que son rieles paralelos conectados por sus respectivos travesaños, en virtud de lo cual, aquello que sucede en un riel normalmente impacta en el otro, y viceversa.

En este sentido, los esfuerzos de reforma política pueden ser entendidos como la respuesta, desde los liderazgos institucionales, para darle más gobernabilidad al sistema y de esa manera resistir los embates de violencia que genera la existencia del conflicto armado. Esta fue la idea original con la que se inició el proceso de reformas en Colombia durante la década del 80. El presente análisis propone retomar dicha perspectiva, especialmente ante la expectativa de un proceso de paz en marcha que ofrece la posibilidad de poner fin al conflicto armado colombiano.

Para entender el caso colombiano se explicará la evolución de las reformas políticas en el último cuarto de siglo y los esfuerzos de supervivencia de las instituciones. En tal sentido, el estudio empieza con una caracterización del desarrollo democrático en Colombia, la cual permitirá entender los esfuerzos de reforma realizados durante 1991-2015 y al mismo tiempo comprender sus limitaciones y dificultades.

Para el periodo analizado se describen los esfuerzos de reforma política adelantados por los gobiernos de los últimos cinco lustros. Se mostrará cómo, desde el diagnóstico más extendido del respectivo momento, se intentó modificar el ejercicio del poder en Colombia y los resultados de dichos esfuerzos. La descripción termina con el análisis de la reforma aprobada por el Congreso en el primer semestre del 2015 y las perspectivas de los nuevos esfuerzos de transformación, incluidas las posibilidades que se abren con la firma de un acuerdo de paz que termine el conflicto interno del último medio siglo.

Dado que el propósito de las reformas políticas es mejorar la democracia, es necesario partir con una revisión del punto de partida, para determinar qué es lo que se quiere cambiar. Así pues, ¿cómo caracterizar a la democracia colombiana? De manera

general se puede señalar a Colombia como una democracia joven e incompleta. Este será el punto de partida del presente análisis.

## La democracia colombiana

Colombia es una democracia joven e incompleta. Pese a que no se suele reconocer oficialmente, estas características han sido la fuerza motriz de los esfuerzos de reforma política. Como se verá a continuación, las distintas iniciativas han tenido mucho que ver con la política (la lucha electoral por el poder) y la gobernabilidad (la relación entre quienes ostentan ese poder), pero mucho menos con la democracia (el ejercicio del poder para garantizar los derechos y libertades).

El actual régimen político colombiano es una democracia joven. Pese a la existencia de periodos previos de competencia electoral, el surgimiento del actual sistema democrático se puede ubicar en 1958, con la instauración de un sistema de alternancia partidista en virtud de los pactos del Frente Nacional entre liberales y conservadores. La mayor parte de los procesos electorales anteriores no se realizó en condiciones de libres y competitivas, principalmente por el ejercicio recurrente a la violencia y el menoscabo de los derechos de opositores (ver anexo 1) (Smith, 2004).

De manera general es posible señalar que el sistema político colombiano no ha permitido, sino hasta la aprobación de las normas de la Constitución de 1991, el acceso de todos los grupos a la competencia política. A partir de 1958, el sistema político permitió la competencia electoral, pero solo para liberales y conservadores, con el fin de superar la situación de violencia política precedente. Luego de los cuatro periodos pactados se mantuvieron las normas que obligaban a dar participación adecuada y equitativa en el gobierno a los dos partidos tradicionales, (artículo 120 constitucional), lo cual condujo hacia una “sociedad bloqueada” (Latorre-Rueda, 2011). De acuerdo con esto, aunque la democracia electoral existe en Colombia desde 1958, es necesario acotar que unas elecciones auténticamente competitivas solo se realizan desde 1991.

No es suficiente que existan elecciones para catalogar a un país como democrático, sino que son necesarios unos estándares mínimos de ejercicio de la libertad. Así, Colombia ha vivido graves violaciones de derechos humanos, con el agravante de que esta situación se acentuó durante el periodo de vigencia de las reformas democratizadoras iniciadas con la Constitución de 1991. Fue justamente la situación de violencia y conflicto armado la que generó este nivel insólito de violaciones hasta dejar al 2015 un total de 7 200 000 víctimas, es decir, casi una cuarta parte de la población ha visto conculcados sus derechos (Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, 2015).

La frecuencia casi ininterrumpida de procesos electorales en Colombia ocultaba la debilidad con que se llevaba a cabo el ejercicio del derecho a elegir y ser electo, así como las pocas garantías de libertad y equidad con que han contado candidatos y electores. Dos elementos críticos que muestran esta situación son la persistente abstención electoral, que ha mantenido cifras históricas siempre superiores al 50 %, y la deficiencia misma del proceso electoral, medida por la poca credibilidad de los ciudadanos en su transparencia o con base en métodos comparados como el que utilizó PNUD para generar el índice de Democracia Electoral<sup>2</sup>; en él, Colombia obtuvo una calificación de tan solo 0,57 para el periodo que va desde 1990 al 2002 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2004).

El tercer elemento que caracteriza la democracia colombiana se deriva de las consecuencias resultantes de la violencia política y el conflicto armado. Justamente el desafío que los actores armados hacen al ejercicio del poder legalmente constituido impide la vigencia del Estado de Derecho. En la medida en que distintos grupos usan las armas y la violencia para tramitar sus aspiraciones o intereses políticos, la democracia no puede funcionar como el mecanismo de resolución de conflictos para el cual está concebida (Runciman, 2014). Así, el mayor defecto y distorsión de la democracia en Colombia ha sido el uso de las armas y la violencia como método para luchar por el poder o resolver los conflictos políticos. Aquí es necesario mencionar que no solo la guerrilla ha usado las armas para desafiar al Estado y buscar el poder, sino que también el Estado ha usado mecanismos ilegales para combatir tanto a la subversión como a las expresiones políticas que consideraba amenazantes, especialmente sindicatos y organizaciones sociales (Gutiérrez, 2014).

Las causas del conflicto armado son razón de controversia intensa, tal como se pudo evidenciar recientemente con motivo de los trabajos producidos por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV, 2015). Es evidente que no existe una causa única que pueda explicar la aparición y persistencia de la violencia política, pero, en cualquier caso, la decisión de buscar el poder por la vía revolucionaria no puede ser considerada un asunto secundario. Por el contrario, puede debatirse que existan elementos que ayudaron a motivar una causa revolucionaria y también a la prolongación del conflicto, pero no puede dudarse del elemento de vocación política por parte de los líderes subversivos. Mientras existan grupos armados que usen la violencia en lugar de la lucha democrática, Colombia será una democracia incompleta. Por esta razón, gran parte de los esfuerzos de reforma ha sido encaminada a eliminar los elementos asociados con el origen o con las causas de la prolongación del

---

2 Según el PNUD, el índice de democracia electoral es una medida que abarca el derecho al voto, elecciones limpias, elecciones como medio de acceso a los cargos públicos y elecciones libres. La medida va de 0 a 1, en donde 0 representa la inexistencia de democracia electoral y 1 la máxima expresión de esta.

conflicto, como el sistema bloqueado que se había generado en el Frente Nacional, el predominio de las élites tradicionales en el control del gobierno bajo el amparo del bipartidismo, la exclusión y baja participación de las minorías, entre otras (Roll, 2001).

El presente análisis presentará un recorrido por las reformas que han tenido lugar en los últimos cinco lustros; inicia con los cambios introducidos por la Constitución de 1991 y finaliza con la reforma política en curso en el Congreso de la República. El análisis no terminará con esta presentación analítica y descriptiva, sino que incluirá lo contenido en los acuerdos de La Habana como parte de la actual negociación de paz, dado que estos constituyen la agenda de reformas futuras en la medida que se logre la firma de un acuerdo entre el gobierno y las guerrillas. Para cada una de las reformas se intentará presentar el contexto y diagnóstico que les sirvieron de base, sus principales elementos y los más importantes efectos generados.

## **La Constitución de 1991: respuesta a una sociedad bloqueada**

### **Diagnóstico**

La estabilidad que trajo el Frente Nacional en virtud del cese del enfrentamiento entre liberales y conservadores también tuvo un cúmulo de efectos nocivos para el sistema político<sup>3</sup>. El primero de ellos fue el cierre del sistema a otros actores políticos, pues el acuerdo se sustentaba en el compromiso de liberales y conservadores de abandonar la violencia a cambio de asegurar su participación en todos los niveles y cargos del Estado, sin que se previera la posibilidad de que otras fuerzas pudieran acceder al poder o competir por él. En virtud de dichos acuerdos, los dos partidos no solamente rotaron la presidencia durante cuatro periodos (a partir de 1958), sino que también consiguieron control total del legislativo.

Entre 1974 y 1990, liberales y conservadores obtuvieron más del 90% de las curules en el Congreso (tal como se muestra en el anexo 2) (Gutiérrez, 2007). La consagración de dicho duopolio sobre los cargos condujo a una desaparición de la confrontación ideológica y la pérdida de incentivos para la confrontación de programas. A su vez, la ausencia de emulación programática generó un gran predominio de las prácticas clientelistas como forma de relacionamiento político electoral. Como corolario de este esquema se produjo una desinstitucionalización y agudización de la división interna en los partidos.

---

3 Para un análisis de las bondades y efectos no previstos del Frente Nacional, ver Caballero, Pachón & Posada, 2012.

La erosión de los partidos llevó a un creciente poder del presidente, quien prácticamente gobernaba sin participación del Congreso, ya fuera por la vía del Estado de Sitio o por la vía de las facultades extraordinarias que el propio Legislativo le entregaba. La relación ejecutivo-legislativo se convirtió en un intercambio clientelar cuyo paradigma fueron los denominados “auxilios parlamentarios”, que consistían en partidas del presupuesto a disposición de los congresistas para que los gestionaran en forma autónoma (Úngar & Murillo, 1993).

Al tiempo que liberales y conservadores abandonaban la violencia política, surgieron las primeras organizaciones guerrilleras que desafiaban el nuevo orden instituido (las FARC y el ELN, las principales guerrillas históricas aún existentes se fundaron en 1964). La respuesta estatal fue principalmente represiva, pero las organizaciones subversivas, en lugar de ser eliminadas, se multiplicaron. La incipiente modernización que se vivió gracias al proceso de urbanización presentó nuevos desafíos, incluidas mayores demandas por inclusión y acceso a bienes y servicios. Los gobiernos posteriores al Frente Nacional intentaron infructuosamente llevar a cabo reformas, pero, con excepción de los esfuerzos descentralizadores del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), ningún otro presidente pudo sacar adelante las transformaciones institucionales que propuso.

Las reformas fallidas generaron un sentimiento de incapacidad por parte de los actores políticos y los ciudadanos por igual, una sociedad bloqueada ante la necesidad de cambios. El fracaso del primer proceso de paz, liderado por el presidente Betancur, fue acompañado por la aparición del paramilitarismo y el genocidio del partido Unión Patriótica, así como por el inicio de las más degradadas formas de violación de los derechos humanos. La situación terminó de agravarse con la entrada en escena del narcotráfico, que desafió al Estado colombiano mediante el terrorismo. En la campaña presidencial de 1990, tres candidatos presidenciales fueron asesinados. El sistema llegó a lo que se conoció como “colapso parcial del Estado”<sup>4</sup>, tal como lo calificaron algunos analistas de la época (Pizarro, 2004) (Leal y Zamosc, 1990).

El escenario de ingobernabilidad, crisis social e incapacidad de tramitar reformas condujo la convocatoria de una Asamblea Constitucional, liderada por el Movimiento Estudiantil mediante la propuesta de una séptima papeleta<sup>5</sup>. El éxito de este proceso sirvió de impulso para desatar el proceso que culminaría con la adopción de una nueva Constitución, en 1991.

---

4 Este término usado en el análisis colombiano precedió los análisis de “Estados fallidos” que se popularizaron a inicios del siglo XXI.

5 Proyecto que proponía incluir un sétimo voto en las elecciones de marzo de 1990, con el fin de aprobar una reforma constitucional mediante una Asamblea constituyente.

## Las medidas adoptadas: reforma del Estado y reforma política

La Constitución de 1991 reconstruyó por completo el ordenamiento jurídico del país y sentó las bases de un Estado mucho más moderno. Sus principales características fueron un generoso reconocimiento de derechos, acompañado de garantías judiciales para su protección, una mejor distribución horizontal y vertical del poder con mayores limitaciones al poder presidencial, así como una importante apertura de la competencia política mediante la eliminación de los privilegios otorgados a liberales y conservadores. También incluyó un diseño pluralista enfocado en facilitar la aparición de nuevas fuerzas políticas y debilitar así el predominio del bipartidismo en la vida política nacional.

Para limitar el poder presidencial, la nueva Constitución estableció límites al uso de Estados de Excepción y recortó las posibilidades de delegación de las funciones legislativas del Congreso. Además, fortaleció el poder de control político mediante mecanismos como la moción de censura y un régimen de coparticipación del Congreso en la conformación de los órganos judiciales y de control (García, Revelo-Rebolledo & Uprimmy, 2009). El diseño de los poderes buscó establecer que estos colaboraran entre sí, pero que ninguno tuviera capacidad suficiente para avasallar o desconocer a los otros. Los mayores avances se presentaron en el poder judicial, que contó con una fiscalía independiente y una nueva Corte constitucional, además de autonomía administrativa y presupuestal (Giraldo, 1993).

En cuanto al régimen electoral, se prohibió al presidente buscar la reelección en cualquier periodo posterior a su gobierno (antes podía hacerlo luego de un periodo) y se estableció el sistema de doble vuelta (ballotage), junto con la elección popular del vicepresidente en el mismo tiquete presidencial. Para la elección del Congreso se estableció que el Senado sería elegido por circunscripción nacional, mientras que en la Cámara seguirían representados todos los territorios mediante elección departamental. Se establecieron circunscripciones especiales para minorías y se creó el Consejo Nacional Electoral (Lizarazo, 2011).

Para ampliar la democracia se consagró la democracia participativa y se establecieron los mecanismos de democracia directa, incluida la revocatoria de mandato para alcaldes y gobernadores. Con el mismo propósito, pero en relación con el sistema de partidos, se eliminaron las cláusulas que estipulaban ventajas para que liberales y conservadores accedieran al poder. La legislación permitió la inscripción de candidaturas a partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, e incluso facilitó la creación de nuevos partidos mediante la recolección de firmas. Se estableció la obligación del Estado de contribuir al financiamiento de los partidos, pero se

prohibió cualquier tipo de injerencia legal en los asuntos relativos a la organización o democracia interna de las organizaciones partidarias (Cepeda, 1993).

## Los efectos de la nueva Constitución

La Constituyente de 1991 buscó ser un pacto de paz. Pese a este propósito, los años posteriores a su proclamación han sido los de mayor violencia política y mayor degradación del conflicto. En la medida que no pudo vincularse a las principales expresiones de la guerrilla<sup>6</sup>, la situación derivó en la prolongación de la guerra y su multiplicación, pero esta vez alimentada por los recursos del narcotráfico (Pizarro-Leongómez, 2012).

En cuanto a sus efectos institucionales, la Constitución logró restarle poder al Ejecutivo, facilitó la labor de la justicia, fortaleció los órganos de control y estableció importantes órganos independientes (como la Junta Directiva Banco de la República). Sin embargo, esa reducción del poder presidencial condujo a una mutación en su naturaleza, ya que la facultad de asignación presupuestal del presidente, sumada a la continuación del ejercicio clientelar de la política, condujo a que mediante diferentes mecanismos (distribución de cargos y partidas presupuestales) el Ejecutivo pudiera controlar al Congreso y conformar mayorías para su agenda legislativa. A su vez, el fraccionalismo de los partidos generó crecientes costos de transacción para el Ejecutivo (Cárdenas & Pachón, 2010).

La falta de claridad en muchos de estos procesos ha sido el principal motivo para que los distintos gobiernos decidan impulsar reformas políticas que mejoren la transparencia y eficiencia en la toma de decisiones públicas y la asignación presupuestal. Pese a que el Congreso ya no puede delegar facultades legislativas en el Ejecutivo, la mayor parte de la legislación obedece a la iniciativa del gobierno y ninguna ley importante puede aprobarse sin su consentimiento. De hecho, todas las normas que impliquen derogaciones y gasto público deben contar con el beneplácito del ministro de Hacienda para poder ser tramitadas.

En relación con los mecanismos de democracia directa, estos han sido solo una ilusión en el ejercicio político en Colombia. Los pocos intentos que se han realizado han fracasado, incluido el más importante de ellos: el referendo constitucional promovido por el primer gobierno de Álvaro Uribe. Los umbrales establecidos en la propia Constitución y en la legislación posterior redundaron en una total inviabilidad para tramitar iniciativas políticas mediante dichos mecanismos.

---

6 Algunas guerrillas lograron acuerdos de paz previamente a la Constitución, como el M19, y un par de grupos con ocasión de ella, como el Quintín Lame y el EPL.

El mayor éxito de la Constitución fue desmontar el duopolio liberal-conservador sobre los cargos públicos y el ejercicio electoral. El porcentaje de votos obtenidos por los partidos tradicionales declinó irreversiblemente a partir de la nueva Constitución (Losada, 2014). Mientras en 1990 liberales y conservadores capturaban el 89,8 % de los votos, en el 2014 tan solo consiguieron el 33,8 % para el Senado. El declive fue poco visible al principio, dado que muchos de los nuevos partidos realmente eran instrumentos de políticos locales que aprovechaban los beneficios de obtener personería jurídica propia, pero que una vez en el Congreso se reacomodaban en las estructuras nacionales de sus partidos. Estas “familias de partidos” (Giraldo, 2003) permitieron que la dispersión de microempresas electorales y la entrega de avales fueran funcionales para el bipartidismo, dado que en el corto plazo ello no afectó el número de sillas obtenidas en el Congreso, que siguió siendo controlado por los dos partidos históricos hasta el 2002. En la Cámara de Representantes, por ejemplo, mantuvieron las siguientes tasas de control bipartidista para el periodo: 82,5 % (1991), 90,68 % (1994), 84,47 % (1998), y 67,1 % (2002) (Gutiérrez, 2007).

De hecho, el Número Efectivo de Partidos (NEP) no sufrió grandes alteraciones en la década del 90, pese al crecimiento de organizaciones con personería jurídica como partidos políticos. Mientras el número de organizaciones con personería pasó de 23 en 1991 a 72 en 1998, el número efectivo de partidos en el Congreso evolucionó así: 3,0 en 199; 2,8 en 1994; 3,2 en 1998 y recién en el 2002 aumentó a 6,4 (Puyana & Batlle, 2013).

Las dinámicas internas de los partidos se dispersaron principalmente como consecuencia de la circunscripción nacional para la elección de senadores. Esta norma quebró las pirámides organizativas de los partidos tradicionales, que se habían estructurado en torno a las circunscripciones departamentales. Los costos de las campañas se dispararon y quienes buscaban curules al Senado buscaron apoyos en las bases de los partidos mediante su incursión en diferentes regiones; con ello se destruyó la articulación tradicional de los partidos y sus mandos medios. Se aumentó el número de listas, el número de candidatos, el costo de las campañas y se generó un sistema desordenado que terminó afectando la gobernabilidad.

Paradójicamente, la erosión de los partidos tradicionales fue producto de su éxito inicial. Al fomentar la creación de múltiples candidaturas y aprovechar así las ventajas electorales de la consecución de curules mediante pequeñas votaciones (con lo cual se generó la lucha por los residuos, conocida como “la operación avispa”) se generó un número tal de listas y candidaturas que los partidos nunca fueron capaces de retomar el control sobre el sinnúmero de liderazgos surgidos del nuevo esquema. Cuando las normas aprobadas en el 2003 obligaron a tener listas únicas, ya había demasiados candidatos en competencia y estos tuvieron que acomodarse oficialmente en múltiples partidos y abandonar sus casas matrices originales. Partidos como Cambio

Radical, Opción Ciudadana y en gran parte el propio partido de la Unidad Nacional (U) surgieron como consecuencia de estas nuevas normas y ante la necesidad de ordenar la competencia territorial, aunque se constituyeron mayoritariamente a partir de líderes que en algún momento estuvieron ligados a los partidos tradicionales.

En cualquier caso, el sistema político se abrió y el bipartidismo se desmontó. El efecto inicial de las normas diseñadas fue una gran proliferación de organizaciones políticas. Muy pronto, desde el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) los líderes políticos se darían a la tarea de tratar de ajustar el nuevo régimen y darle mayor coherencia al sistema de partidos, tal como se verá en la siguiente sección.

## **Intentos de reforma: las propuestas de Samper y Pastrana**

La Constitución de 1991 fue reformada rápidamente y luego de manera frecuente. Hasta el 2014 se han tramitado 38 reformas constitucionales sobre los más variados temas, y las iniciativas de reforma no tramitadas han sido mucho mayores. Todos los presidentes han realizado reformas constitucionales (Gaviria, 3; Samper, 4; Pastrana, 5; Uribe I, 8; Uribe II, 7; Santos I, 10) y han liderado iniciativas de reforma política.

El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) conformó una comisión para la reforma de los partidos, con propósitos como “consolidar los espacios de participación abiertos por la nueva Constitución” (Roll, 2002) y “ayudar a la conformación de un sistema de representación política más dinámico, más participativo, más transparente, más democrático y más alternativo”. Pero estos propósitos estaban acompañados de un diagnóstico mucho más controversial que incluía críticas al diseño constitucional como haberle dado el mismo carácter jurídico a los partidos y a los movimientos políticos, haber prohibido a la ley consagrar el carácter democrático de los partidos y haber establecido la Circunscripción Nacional de los senadores, que negaba participación a la mitad de las regiones (Sarabia-Better, 2003).

Las propuestas de la comisión fueron recogidas en un proyecto de Acto Legislativo y dos proyectos de ley, uno sobre Estatuto de la Oposición y otro sobre financiación de campañas. La crisis política desatada por el descubrimiento de las fuentes ilegales de financiación de la campaña del presidente Samper, que provenían del cartel de Cali, trajo consigo la imposibilidad de adelantar cualquier tipo de reforma.

El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) lideró varios esfuerzos erráticos de reforma política, también sin éxito. En un primer momento tramitó un proyecto de Acto Legislativo concertado en el Congreso, que fue hundido al no contar con apoyo para las facultades solicitadas por el presidente; este pretendía negociar con

la guerrilla, con quien en ese momento se adelantaban las conversaciones en San Vicente del Caguán.

Luego, en el 2000, y después de severos escándalos de corrupción política en el Congreso, el presidente Pastrana anunció la convocatoria a un referendo para tramitar la reforma política que el Congreso no había querido adoptar. El texto incluía la revocatoria del Congreso, lo cual terminó de agravar la crisis política, al enfrentar el Ejecutivo con el Legislativo. La oposición, en cabeza del Partido Liberal, anunció otro referendo denominado de carácter social, que incluía la revocatoria del mandato del presidente. Finalmente, la crisis se agudizó y terminó con la recomposición política del gobierno y el abandono de las propuestas de referendo de ambos sectores (Sarabia-Better, 2003).

Los esfuerzos fallidos del periodo 1994-2002 permitieron depurar el debate sobre los problemas que debían resolverse, así como las diferentes alternativas. Luego de ocho años, el diagnóstico y las alternativas habían sido puestos sobre la mesa. El punto principal que se buscaba remediar era la creciente fragmentación del sistema de partidos. Colombia se había constituido en uno de los sistemas electorales más personalizados del mundo, lo cual se producía principalmente por los incentivos generados por el sistema electoral. Esto, a su vez, se traducía en una creciente pérdida de representatividad y posteriormente una mayor dificultad para conseguir acuerdos y tramitar iniciativas en el Congreso (Ministerio del Interior, 1999). El problema por enfrentar era la fragmentación del sistema partidista, dado que ello erosionaba la gobernabilidad.

Un ejemplo característico de esta fragmentación de la representación política era el cada vez mayor número de congresistas elegidos mediante residuos electorales, y la rotación de estos con los suplentes de las listas con quienes habían configurado los arreglos durante la campaña. Es así como, entre 1998 y el 2002, 534 congresistas llegaron a ocupar las curules en el Congreso de la República, pese a que el número total de congresistas es de 267. Esto implicó que durante el periodo casi todas las curules tuvieran que ser compartidas por el principal de la lista y alguien más, o incluso varios de los inscritos en dicha lista (Cepeda, 2002).

Este sistema de rotación se convirtió en el principal elemento de motivación para que en el periodo subsiguiente se realizara la tan anhelada reforma política; así, los líderes de los partidos se encontraban cada vez más sometidos al chantaje y presión de sus propios aliados electorales con el fin de compartir el periodo legislativo (y los beneficios que de ello se derivaban, incluido el acceso a jugosas pensiones) y, en caso de incumplimiento, someterse incluso a demandas judiciales lideradas por sus compañeros de fórmula electoral.

## La reforma política del 2003

En el 2002 se produjo la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia; por primera vez alguien conseguía esa posición por fuera de los partidos tradicionales. Por medio de su movimiento “Primero Colombia” logró ganar en la primera vuelta. Su ascenso al poder constituía una clara respuesta al fracaso de las negociaciones de paz durante la época de Pastrana y al crecimiento histórico de los indicadores de violencia en el país (Hoskin & García, 2006). La agenda del nuevo presidente se centraba en la política de seguridad democrática, en virtud de la cual el Estado debía recuperar la iniciativa en el combate a las fuerzas ilegales.

En concordancia con sus planteamientos de campaña, el presidente Uribe lideró una propuesta de referendo constitucional promocionado como un referendo contra la corrupción y cuyo eje era la reducción del gasto público. En un principio, el presidente propuso establecer un Congreso unicameral como parte de las iniciativas por votar; sin embargo, el rechazo a la idea lo obligó a desistir. Luego de muchas dificultades, el referendo del presidente Uribe fue votado el 25 de octubre del 2003, pero solo una de las 16 preguntas superó el umbral necesario para convertirse en norma constitucional, pues la propia Constitución exige un 25 % de participación electoral para que una norma se considere aprobada mediante referendo.

En forma paralela, el Congreso había tramitado una reforma constitucional para ajustar el sistema de partidos. El presidente no respaldaba la idea de fortalecer los partidos; sin embargo, aceptó apoyar la iniciativa a cambio de respaldo para el trámite de su referendo en el Congreso. De hecho, en el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos organizado por la OEA en el 2003, el presidente Uribe manifestó que los partidos no eran necesarios para la democracia, sino el contacto directo del gobernante con el pueblo (Organización de Estados Americanos (OEA), 2003).

La reforma política que se aprobó en el 2003 mediante el Acto Legislativo 01 de dicho año recogió los debates que habían iniciado ocho años atrás y se concentró en buscar reinstitucionalizar los partidos políticos. Para ello se adoptaron las siguientes normas:

En primer lugar, se eliminó el sistema de avales y se instituyó la lista única por partido, al incorporar la obligación de no inscribir en la lista más personas que el número de curules por proveer. Esta medida buscaba controlar la proliferación de candidatos avalados por los partidos, que había crecido en paralelo al aumento del número de agrupaciones con personería jurídica. Los partidos reconocidos pasaron de 23 en 1991 a 72 en el 2002 (ver anexo 3), y paralelamente también crecieron las listas avaladas; en el caso del Senado, el número de listas pasó de 143 en 1991 a 323 en el

2002, es decir, se triplicaron en una década. Adicionalmente, cada lista incorporaba varios candidatos, con lo cual el número de postulados en campaña superaba las 2000 personas, muchas de ellas con la expectativa de ingresar al Congreso como suplentes en algún momento del periodo constitucional. El número de compromisos que debían hacer los políticos durante la campaña para conseguir superar el umbral se tornó la parte más inmanejable del proceso electoral para los propios congresistas, pues muchos de quienes eran incorporados en la lista luego emprendían una persecución jurídica contra el titular, con el fin de conseguir la curul (Londoño, 2010).

En segundo lugar, se modificó la fórmula electoral al pasar de un sistema D'Hare a un sistema D'Hondt, incorporado con el nombre de cifra repartidora, que tenía como propósito premiar las agrupaciones grandes. Esta medida tenía todo el sentido, dado que un sistema de listas sin incentivos para la agrupación podría terminar en muchos más partidos de los que inicialmente existían, ante la dificultad de conformar una lista única. Cabe destacar que la propuesta incorporaba el establecimiento de una lista cerrada, pero la negociación en el Congreso determinó que sería lista única pero con voto preferente.

Para complementar el diseño en favor de la agrupación en lugar de la dispersión, se estableció un sistema de umbrales. El más importante fue el establecido para el Senado, de un 2 % de los votos válidos y cuyos efectos servirían para la repartición de las curules y para la conservación de la personería jurídica.

El esquema para recomponer los partidos se completó con la prohibición de doble militancia. Dicha norma buscaba que el ingreso en un partido no se limitara a un cálculo de supervivencia electoral, sino a una decisión real de identificación política, pues quien saliera electo en la lista no podría abandonar el partido sin dejar la curul. Finalmente, la reforma también eliminó la norma que impedía legislar para intervenir en la vida interna de los partidos.

Este conjunto de iniciativas se orientaba a reconstruir la institucionalidad partidaria, socavada durante los 90 cuando el diseño institucional para la apertura del sistema favoreció las ambiciones personales de los políticos en lugar de proyectos políticos alternativos. En todo caso, la reforma se limitó a ocuparse de los partidos políticos sin abordar otros temas referentes al diseño democrático y su enfoque se centró más en los problemas de gobernabilidad que en corregir el personalismo electoral que se había profundizado en el sistema político.

## La reelección presidencial y el desequilibrio de los poderes públicos

El presidente Álvaro Uribe gozó de extraordinarias e inusuales tasas de aprobación ciudadana, producto del enfrentamiento directo con la guerrilla por medio de su política de seguridad democrática, de la disminución de la violencia y criminalidad, y de la bonanza económica que América Latina atravesó durante ese mismo periodo. La aprobación de su gestión nunca tuvo menos del 63 % y su promedio fue del 72 % durante los ocho años que gobernó (Londoño, 2010). Su popularidad y su estilo de gobierno lo enmarcan claramente como un líder caudillista, donde la acción del gobernante está por encima de las instituciones.

El gobierno de Uribe realizó en forma rápida diálogos con los grupos paramilitares y con ello retiró del escenario del conflicto a uno de los actores más violentos. Gracias a esta popularidad, el gobierno impulsó y sacó adelante una reforma constitucional que le permitía al presidente buscar la reelección. Los efectos del trámite de esa reforma aún repercuten, pues recientemente dos de sus ministros y el secretario general de la presidencia de la época fueron condenados por haber incurrido en el delito de cohecho<sup>7</sup> para obtener las mayorías necesarias durante el trámite de la iniciativa.

El proceso de modificación constitucional radicalizó la oposición y generó dos bandos claramente definidos en el Congreso. Por un lado, el liberalismo y el polo democrático en oposición al gobierno y a la iniciativa de reelección. Por el otro, el Partido Conservador, un sector liberal, varios partidos pequeños y un sin número de independientes que respaldaban al gobierno. Este realineamiento sería el que determinaría el resultado final de las reformas políticas del 2003, al reconfigurar el sistema de partidos entre estos dos bandos.

La reelección presidencial produjo una significativa alteración del diseño establecido en la Constitución de 1991. En la nueva Constitución no solo se habían restringido los poderes que podía usar el presidente en estados de excepción y la facultad de legislar en remplazo del Congreso, sino que se establecieron límites y controles en sus facultades de nominación, de tal manera que ningún presidente consiguiera influencia excesiva en la justicia o los organismos de control mediante mecanismos como la no concurrencia de periodos. En este sentido, la prohibición de reelección para el presidente y su vicepresidente evitaba que una sola persona tuviera injerencia excesiva en la conformación de dichos órganos. De todas maneras el presidente

---

7 El cohecho es un delito contra la administración pública en el que cualquier persona ofrece o recibe algún tipo de prebenda con el fin de obtener beneficios del Estado.

conservó una gran injerencia en todos los órganos del Estado, pero sin concurrencia en los periodos<sup>8</sup>.

La reelección presidencial rompió el diseño institucional original y facilitó que el Ejecutivo incidiera en la elección concurrente con su periodo extendido de autoridades como el fiscal general, el procurador, miembros de las cortes y otros órganos como la Junta Directiva del Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión y hasta la Defensoría del Pueblo (ver anexo 4) (Rodríguez, 2005). Los efectos de la reelección no solo deterioraron el equilibrio de poderes creado en 1991, sino que se extendieron a las políticas públicas y la gestión gubernamental; una vez empezó el trámite de la reforma que lo habilitaría para aspirar a un segundo periodo, todas las decisiones oficiales se afectaron por la búsqueda de la reelección. Igual sucedió con el presidente Juan Manuel Santos, quien buscó un segundo término en el 2014. Ante la posibilidad de prolongar su estadía en el poder resulta inevitable que los gobiernos tomen decisiones mientras piensan en cómo se pueden afectar sus posibilidades electorales y cómo usar los recursos a disposición para dicho propósito.

Un elemento importante en el caso colombiano es que la reelección presidencial fue acompañada de una reglamentación especial de la campaña presidencial mediante la expedición de la denominada “Ley de garantías” (Ley 996 del 2005). Dicha regulación buscaba nivelar la competencia electoral mediante un mayor control de la acción presidencial (límites a sus apariciones en medios y al uso del presupuesto público), con el fin de ofrecer ciertas garantías de equidad en la competencia a sus opositores; incluso se incorporaron mecanismos como un financiamiento anticipado que sirvió para tener un esquema mucho más equitativo, y limitaciones especiales para el ejercicio del poder del gobernante (Londoño, 2014).

En cuanto a los efectos de las reformas, la conjunción de las dos iniciativas, la reelección presidencial y la que buscaba institucionalizar un nuevo sistema de partidos reconfiguraron el mapa político colombiano en el 2006. Los partidos que habían apoyado la reelección consiguieron la mayoría en el Congreso, con el 61 %

---

8 ...Por ejemplo, los magistrados de la Corte constitucional son elegidos por el Senado a partir de ternas enviadas por el presidente, la Corte suprema y el Consejo de Estado (Art. 239); el fiscal general es elegido por la Corte suprema a partir de una terna que elabora el presidente (Art. 249); los magistrados de la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura son elegidos por el Congreso de ternas que presenta el presidente (Art. 254); el procurador general es elegido por el Senado a partir de una terna del presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado (Art. 277); el defensor del pueblo es elegido por la Cámara de Representantes a partir de una terna presentada por el presidente (Art. 281); los miembros de la junta directiva del Banco de la República son elegidos por el presidente (Art. 372), y dos de los miembros de la junta directiva de la Comisión Nacional de Televisión son elegidos por el presidente (Art. 77) (DeJusticia, 2011).

de curules en Senado y el 55 % en la Cámara, agrupados en los siguientes partidos: Partido Social de Unidad Nacional, con 50 escaños; Partido Conservador, con 47; Partido Cambio Radical, con 35; Alas Equipo Colombia, con 13; Colombia Democrática, con 5, y Convergencia Ciudadana, con 15 (Olivella & Vélez, 2006).

El éxito de la reforma del 2003 se plasmó en la disminución del número formal de competidores. El primer efecto fue la reducción del número de listas en competencia. En el Senado pasaron de 322 en el 2002 a 20 en el 2006. Para la Cámara de Representantes se habían presentado 1047 listas en el 2002, y en el 2006 solo se inscribieron 395 (Gutiérrez, Acuña & Marín, 2014). Igualmente, se produjo una gran reducción del número de partidos políticos con personería jurídica, los cuales pasaron de 62 a tan solo 16 en el 2006; de estos, diez correspondían a partidos nacionales que superaron la barrera del 2 % (los otros partidos correspondían a minorías políticas elegidas en circunscripciones especiales) (Botero y Rodríguez-Raga, 2009). En cuanto al número efectivo de partidos el efecto es mucho menor, dado que se pasó de 8,87 en el 2002 a 8,14 en el 2006 (Gutiérrez, Acuña y Marín, 2014).

Sin embargo, aparte de reducir el número de partidos que ostentaban personería jurídica, la reforma del 2003 hizo muy poco para cambiar la política y tuvo impacto limitado. Los partidos se redujeron, pero no se transformaron. El personalismo continuó y los políticos siguieron haciendo campañas individuales gracias al sistema de voto preferente. El costo de las campañas continuó siendo alto y la corrupción permaneció incólume. El éxito transitorio y principalmente cuantitativo de la reforma pronto fue opacado por los escándalos de la relación de los políticos con los grupos paramilitares. La llamada “parapolítica” emergió como el aspecto del sistema de partidos que hizo visible el efecto que el conflicto armado había generado en la vida política y especialmente en el ejercicio de los poderes regionales.

## **La reforma política del 2009: ¿un antídoto contra la infiltración criminal?**

Como se ha mencionado, en Colombia existe una tendencia a examinar el conflicto armado en un riel de la vida política y el sistema de partidos en otro. El fenómeno conocido como la “parapolítica” demostró una vez más cómo dichos rieles se comunican constantemente. Para entender este aspecto del sistema político colombiano es necesario recordar que el crecimiento de la guerrilla tuvo como contrapartida la creación de grupos denominados de autodefensa, en teoría creados para que la gente pudiera protegerse, pero que en su evolución derivaron hacia grupos paramilitares, es decir, ejércitos ilegales con pretensiones de control territorial. Fueron justamente estos grupos los que protagonizaron las peores violaciones de derechos humanos en el país, dado que su forma de acción principal radicó en

atacar a la población de zonas de influencia guerrillera. Durante su existencia, los enfrentamientos entre paramilitares y guerrilleros fueron escasos, mientras que los desplazamientos de campesinos fueron comunes y afectaron a cientos de miles de personas.

Estas agrupaciones paramilitares surgieron y se desarrollaron al amparo de sus relaciones con sectores empresariales, militares y políticos. Su poder creció tanto que para el 2002 consiguieron jactarse de tener alianzas políticas con una tercera parte del Congreso<sup>9</sup> y, gracias a su influencia, apoyar la elección del presidente Uribe. El posterior desarrollo de las negociaciones entre el gobierno de Uribe y los paramilitares permitió el desmonte de estos ejércitos regionales y adoptar para sus jefes un modelo de justicia transicional. La intervención de la Corte constitucional en la revisión de la ley que sirvió de soporte a la desmovilización paramilitar derivó en la obligación de confesar la verdad para obtener los beneficios de rebaja de penas. Esta modificación de la ley condujo a la confesión y comprobación de los lazos del paramilitarismo con el establecimiento político, y gracias a ello el enjuiciamiento posterior de una gran cantidad de líderes políticos aliados de las redes criminales que se forjaron en varias regiones. En virtud de este proceso judicial, entre 1995 y el 2013 se investigó a 147 congresistas por parapolítica, de los cuales 41 resultaron condenados 41 (MOE, 2013).

Hasta el 2010, 400 líderes del país estaban siendo investigados por nexos con paramilitares. Como lo menciona López (2010), ello incluía a congresistas, 109 servidores públicos, 324 integrantes de las fuerzas armadas, 23 gobernadores, 223 alcaldes, 54 concejales y 11 diputados, todos relacionados de algún modo con la ilegalidad, ya sea por financiación a las campañas o por acuerdos de gobierno conjunto en los territorios con dichos grupos armados ilegales (López, 2010).

Los pactos entre políticos y paramilitares, así como la comprobación de la penetración de la ilegalidad en la política llevó a plantear una nueva reforma constitucional, esta vez centrada en castigar este tipo de alianzas y así intentar una depuración de un sistema político caracterizado por la infiltración criminal (Clavijo y Arboleda, 2009). Se planteó entonces el concepto de responsabilidad política de los partidos, con el fin de modificar la relación perniciosa que se había generado entre las élites locales que construyeron su capital político electoral en alianzas con grupos ilegales, y entre estas élites y las dirigencias nacionales de los partidos, que no ejercieron ningún control sobre los políticos locales aliados de dichas organizaciones.

---

9 En la página web de las Autodefensas Unidas de Colombia, Salvatore Mancuso dijo: "Podemos afirmar (...) que la meta original del 35 % ha sido largamente superada y constituye un hito en la historia de las Autodefensas Unidas de Colombia". (*El tiempo*, marzo del 2002, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1356779>). Recuperado el 21 de abril del 2015.

Gran parte del avance de estas relaciones se originó en el sistema de nominación individual que se inició en 1991 y se mantiene hasta hoy, dado que facilitó e incentivó la relación entre los políticos con las organizaciones criminales. En el esquema de elección individual (con listas múltiples como se estableció en 1991, o con voto preferente de acuerdo con la reforma del 2003) los políticos han sido los responsables de sus propias campañas, lo cual implica la obtención de los recursos para financiación y la gestión de sus alianzas políticas. En tal escenario, para muchos resultaba sumamente útil apoyarse en organizaciones ilegales.

Este método de acción política no solo contaba con total impunidad, sino que las jefaturas nacionales de los partidos no ejercían ningún control sobre dichas relaciones; peor aún, existían incentivos perversos para permitir este tipo de acuerdos, pues los aliados de la criminalidad eran muy exitosos en la consecución de curules y el partido siempre se exculpaba con el argumento de que las responsabilidades penales eran individuales. En virtud de esta lógica, incluso en el remoto caso de una sanción, los partidos podían conservar los cargos públicos conseguidos, a pesar de que estos se habían obtenido ilegalmente..

La propuesta de reforma política que se empezó a tramitar en el 2007 se fundamentaba justamente en quitarles a los partidos las curules que habían conseguido ilegalmente. Para ello se establecía la llamada “silla vacía”, que consistía en impedir que se remplazaran las curules obtenidas cuando se decretaran órdenes de captura contra los parlamentarios acusados de tener conexiones con el paramilitarismo. La iniciativa se convirtió en un símbolo de castigo hacia el partido político, pues no se le permitiría remplazar al candidato implicado en dichos delitos (Puyana, 2012). Esta era una medida con un gran impacto político, pues la Constitución de 1991 había eliminado el fuero parlamentario y se estaba produciendo una cascada de detenciones ordenadas por la Corte Suprema de Justicia. La reforma fracasó en su primer intento, dado que el propio gobierno evaluó que las consecuencias de su aplicación afectarían sus mayorías en el Congreso. Finalmente, en el 2009 se aprobó la reforma al señalar que sus efectos aplicarían solo hacia el futuro, sin ningún tipo de retroactividad.

La nueva reforma del 2009 no consistió en una revisión de las reglas anteriores, como sí lo fue la reforma del 2003 con respecto a la Constitución de 1991. En términos generales, las modificaciones constitucionales complementaron y añadieron elementos al diseño planteado en el 2003. Uno de los principales elementos de la reforma consistió en la constitucionalización del concepto de responsabilidad política. A continuación se describen los contenidos centrales de dicha reforma.

1. Incorporación del concepto de responsabilidad política de los partidos. Se estableció la obligación de responder por toda violación o contravención de las

normas de organización, funcionamiento o financiación (Clavijo & Arboleda, 2009); asimismo, cuando un partido avale a un candidato (así no sea elegido) que resulte condenado por sus vínculos con grupos ilegales, recibirá sanciones que incluyen multas, devolución de los recursos públicos recibidos e incluso la cancelación de la personería jurídica, además de la imposibilidad de remplazar a los sancionados y de avalar candidatos en la siguiente elección, cuando se trate de cargos uninominales. Las posibilidades de sanción se extienden de forma específica a los directivos de los partidos, quienes pueden ser sancionados cuando se demuestre que no procedieron con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de sus cargos.

2. Se estableció “la silla vacía” para impedir que los partidos siguieran con el usufructo de las curules obtenidas mediante cualquier tipo de delito relacionado con la promoción, pertenencia o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico, en Colombia o en el exterior, o delitos contra la participación democrática. En el caso de una detención, se prohíbe el remplazo de la curul y en el caso de la condena, esta se pierde definitivamente (Clavijo & Arboleda, 2009).
3. Dentro de las causales para la pérdida de la personería jurídica de los partidos se estableció el incumplimiento de la obligación de realizar al menos cada dos años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización.
4. La reforma incrementó el umbral electoral al 3%, con efectos tanto en lo relativo a la obtención de curules en el Senado de la República, como para la conservación de la personería jurídica.
5. Se facultó al Consejo Nacional Electoral para revocar las inscripciones de candidatos incurso en causales de inhabilidad como un mecanismo para depurar las campañas de candidatos que, al resultar elegidos, no podían ejercer sus cargos. Las reglas de inscripción se endurecieron con el fin de imposibilitar la participación de quienes fueran condenados por asociación con grupos criminales, hayan cometido delitos que afecten el patrimonio del Estado y o, como servidores públicos, hayan ocasionado al Estado una condena a reparación patrimonial (salvo que asuman personalmente el pago del valor del daño).
6. Se estableció la posibilidad de entregar anticipos a los partidos, con lo cual se recoge la regulación que ya se había establecido para el financiamiento de las campañas presidenciales en la ley 996 del 2005.

7. En materia de procedimiento legislativo, la reforma estableció la obligación del voto nominal y público, de tal forma que fuera posible conocer el sentido de las actuaciones de los parlamentarios.
8. En cuanto al proceso electoral, se reforzó el valor del voto en blanco establecido en la reforma del 2003, al señalar que las elecciones se repetirían cuando el voto en blanco fuera mayoría simple (con lo cual se eliminó el requisito de mayoría absoluta establecido previamente).

## Impacto

Debido a que el Congreso estableció que las normas aprobadas en materia de sanción política a los partidos solo aplicarían hacia el futuro, los efectos de la aplicación de la silla vacía han resultado menores, si se miden en proporción al número de investigados y sancionados. Con la aplicación de la norma, para el cuatrienio 2010-2014 se presentaron siete sillas vacías (MOE, 2013) (ver anexo 5). Además, se generó una recomposición en el Congreso de la República, ya que de los 268 congresistas que se eligieron en el 2010, 22 abandonaron su curul mediante renuncia voluntaria.

Asimismo, con el aumento en el umbral, la cantidad de partidos políticos con personería jurídica disminuyó para las elecciones legislativas del 2010, pues solamente lograron mantenerse vivas aquellas fuerzas políticas con mayor capacidad electoral, tras dejar a un lado a aquellas menos representativas. De esta manera, de los 15 partidos que se presentaron a la contienda, 11 lograron conservar su personería jurídica y solo ocho consiguieron curules en el Senado (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2010).

Vale la pena resaltar que, gracias a la rápida expedición de la ley reglamentaria (ley 1475), las normas contenidas en la reforma política del 2009 pudieron aplicarse en las elecciones locales del 2011. Uno de los principales aspectos de dicho proceso electoral consistió en el esfuerzo que por primera vez hicieron los partidos para no avalar candidatos sospechosos de tener relaciones con organizaciones criminales, dada la gran dificultad que implicaba por el gran número de candidatos (se presentaron 101 866 candidatos para alcaldías, gobernaciones, concejo, asamblea y juntas de acción comunal (JAL) en las elecciones locales del 2011).

Las nuevas normas sirvieron para evitar que los dirigentes de los partidos nacionales avalaran a los candidatos cuestionados; no obstante, muchos de estos terminaron compitiendo, al inscribirse mediante la recolección de firmas y, en varios casos, ganando las elecciones. En forma paralela, las nuevas normas generaron presión para adoptar mecanismos que facilitarían la consulta de los antecedentes de los candidatos, al establecer para ello mecanismos como la ventanilla única, con la cual

se facilitó obtener información sobre antecedentes disciplinarios, fiscales y penales<sup>10</sup> de los candidatos. Incluso, a partir del 2011 se les aportó a los jefes de los partidos información de inteligencia, de tal forma que pudieran tener una mayor capacidad para filtrar a los candidatos con dudosos antecedentes.

Ahora bien, la reforma del 2009 eliminó incentivos para que los partidos avalaran a los candidatos señalados de tener vínculos con organizaciones ilegales, pero el hecho de fondo es que las razones por las cuales los candidatos terminan por relacionarse con dichas organizaciones no han sido removidas. Estas se sustentan en tres elementos: el primero, la existencia de una economía ilegal bastante extendida; el segundo, las campañas individuales de los candidatos en las cuales los partidos tienen poca injerencia; y el tercero, las reglas de financiamiento cuya falta de transparencia e impunidad promueven la cohabitación de políticos y grupos ilegales.

En cuanto a la reglamentación de la reforma política, esta terminó en la aprobación de la nueva ley de partidos (ley 1475 del 2011), la cual reemplazó el estatuto de partidos adoptado en 1994 mediante la ley 130. Esta última había sido diseñada bajo el modelo constitucional original de 1991, el cual impedía que la ley regulara la vida interna de los partidos. En las regulaciones de 1994, tanto el gobierno como el Congreso evitaron abordar temas relativos a la democracia interna o a la organización de los partidos. En algunos temas donde el legislador se atrevió a introducir elementos (como la participación de sectores minoritarios en la vida del partido), fue la Corte constitucional la encargada de declarar inexecutable aquellos artículos que contradecían los postulados constitucionales.

A pesar de los esfuerzos por depurar la política de las infiltraciones criminales, en las elecciones del 2010 se presentó el fenómeno de los “herederos de la parapolítica”, es decir, que los congresistas investigados y condenados no se presentaron como candidatos y en su lugar postularon a familiares o allegados, con el fin de continuar con la curul (anexo 6) (MOE, 2010). Es así como en dicho año fueron elegidos 18 herederos de la parapolítica. Esta herencia de capital político continúa hasta la fecha (Valencia & Ávila, 2014).

Del Congreso elegido en el 2014, 26 miembros fueron reelegidos con investigaciones por parapolítica. De estos, 15 llegaron al Senado y 11 a la Cámara de Representantes. Hasta el 2014, 199 congresistas estaban siendo investigados por dicho delito; de ellos, 41 fueron condenados, 126 están en investigación preliminar y tan solo cinco han sido absueltos (Verdad Abierta, 2014). La presencia de actores ilegales en la

---

10 En el 2015, el Ministerio del Interior decretó el establecimiento permanente de la Ventanilla Única Electoral, con el fin de que se investigue, con anterioridad, a los posibles candidatos electorales. Esto permite tomar mejores decisiones al interior de los partidos y movimientos políticos, acerca de sus representantes.

vida electoral ha generado una grave distorsión del sistema de representación, al quitarle legitimidad a los procesos de elección y crear, tanto en el gobierno como en la sociedad, la necesidad de pensar un nuevo modelo y, por lo tanto, de incentivar una nueva reforma.

## **La reforma del 2015: la búsqueda del reequilibrio de poderes**

El presidente Juan Manuel Santos resultó elegido en el 2010 con una propuesta centrada en continuar las políticas del gobierno de Álvaro Uribe. No obstante, desde su posesión, el nuevo mandatario anunció la posibilidad de modificar la política de seguridad de su antecesor y abrir la puerta a una salida negociada al conflicto armado. Su primer gobierno concretó este giro mediante la apertura de negociaciones con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con el objetivo de terminar el conflicto mediante una negociación política, lo que a su vez determinó una ruptura con el expresidente Uribe.

En materia de agendas democráticas, los primeros esfuerzos del nuevo gobierno se centraron en una reforma a la justicia y la reglamentación de la reforma del 2009 concretada en la ley 1475 mencionada en el apartado anterior. En relación con la reforma a la justicia, la iniciativa terminó con un fracaso estruendoso que obligó al gobierno a hundir su propia reforma después de haberla tramitado en el congreso, pero previo a su sanción. Las razones del hundimiento se originaron en la indignación que suscitaron las muchas modificaciones que sufrió la reforma en la votación final, además de las prebendas y beneficios obtenidos por los magistrados de las cortes y los congresistas en el trámite de esta (Observatorio Legislativo, 2012). Por su parte, la ley 1475 no solo incorporó los mecanismos para hacer efectivas las sanciones a los partidos contempladas en la reforma del 2009, sino que avanzó en la democratización interna de los partidos y la mejor regulación de las campañas electorales; por ejemplo, estableció la cuota de género del 30 % en las listas de los partidos para todas aquellas circunscripciones superiores a cuatro curules.

Para la reelección del presidente Santos (2014-2018) se plantearon varias reformas políticas durante la campaña electoral: eliminación de la reelección presidencial, circunscripción electoral mixta para el Senado, eliminación del voto preferente, unificación de periodos de autoridades ejecutivas territoriales con el gobierno nacional, estatuto para servidores públicos y una nueva apertura democrática (Santos, 2014). Este último punto buscaba incorporar en el programa de gobierno los contenidos establecidos en el punto 2 de los Acuerdos de La Habana entre el gobierno nacional y las FARC en el marco del proceso de paz, con la esperanza de que las negociaciones terminaran rápido y se pudieran implementar los acuerdos durante la segunda administración de Santos.

Las propuestas de campaña fueron convertidas en un proyecto de Acto Legislativo<sup>11</sup> que fue aprobado en junio del 2015. El proyecto que fue radicado el 3 de setiembre del 2014 en el Congreso<sup>12</sup> y se componía de los siguientes ejes principales<sup>13</sup>: la eliminación de la reelección presidencial, reforma al sistema de administración de la justicia y modificaciones al sistema electoral y de partidos. Aunque no ha sido habitual mezclar los temas políticos con los temas judiciales, la iniciativa del gobierno resultaba una clara respuesta a la crisis de la justicia, que había llegado a sus más bajos niveles de aprobación desde la Constitución de 1991. De hecho, el trámite de la iniciativa terminó por centrarse en los aspectos judiciales, pese a la enorme polémica que generaron y al enfrentamiento con amplios sectores de la justicia, incluidos el fiscal general y los presidentes de las Cortes. Paradójicamente, la supresión de la reelección presidencial fue motivo de amplio consenso en la opinión pública y las únicas voces que la rechazaron fueron las del uribismo, que vieron en la iniciativa no solo una revancha contra su líder, sino el cierre definitivo a cualquier esperanza de que el expresidente regresara al poder.

La transformación constitucional aprobada por el Congreso comprende reformas al régimen de gobierno, con el objetivo de modernizar la administración de la rama judicial y recuperar la credibilidad de la justicia. Para ellos, las modificaciones constitucionales incluyeron la eliminación del consejo superior de la judicatura; en su remplazo se creó un nuevo sistema de gobierno y administración judicial en cabeza del Consejo de Gobierno Judicial y la gerencia de la rama judicial. Igualmente, se busca que los criterios de gestión se basen en la meritocracia mediante sistemas de convocatorias públicas y mayores exigencias para ocupar las magistraturas. Además, se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial a cargo de la función jurisdiccional disciplinaria.

El punto más polémico de la reforma fue la creación de una Comisión de Aforados, conformada por cinco miembros y con la función de adelantar investigaciones penales a los magistrados de las cortes y al fiscal general. Dicha comisión remplazó a la Comisión de Acusaciones de la Cámara, la cual se encargaría solamente de los juicios políticos a los presidentes. La tensión en torno a la Comisión de Aforados se ocasionó en virtud de la impunidad que disfrutaban los miembros de las altas cortes gracias a la inoperancia de la comisión de acusaciones. Este diseño de la administración judicial no solo busca una mayor eficiencia, mediante una administración más gerencial, sino que ayuda a generar un mayor equilibrio al liberar al congreso de la situación de

---

11 Proyecto de Acto Legislativo Número 18 de 104 Senado y 153 del 2014 Cámara, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 02 del 2014 Senado, 04 del 2014 Senado, 05 del 2014 Senado, 06 del 2014 Senado y 12 del 2014 Senado.

12 Las reformas constitucionales requieren de su aprobación en dos sesiones distintas del congreso, en cada una de las cuales se dan cuatro debates (Comisión y Plenaria de Senado y Comisión y Plenaria de Cámara). Para un total de ocho debates en dos vueltas.

13 Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. Año XXIV N° 138, jueves 26 de marzo del 2015.

inferioridad ante las cortes, pues los antecedentes mostraban que cualquier intento de control del parlamento sobre la justicia derivaba en retaliaciones que podían terminar con cualquier carrera política.

En este mismo ámbito de reformas, se modificó el mecanismo de elección de los encargados del control fiscal. Se excluyó a los tribunales de participar en la selección del contralor general y contralores territoriales, y en su lugar se estableció un sistema de convocatorias públicas previo a su elección por el congreso o por las asambleas departamentales y concejos municipales.

El punto central de la reforma constitucional consistió en eliminar la reelección presidencial, con lo cual Colombia retornó al diseño previsto en la Constitución de 1991. La decisión del congreso incluyó la previsión de que cualquier modificación futura de esta decisión tendría que realizarse mediante Asamblea Constituyente o referendo de iniciativa popular.

Dado que el principal argumento detrás de esta decisión consistía en evitar el abuso de poder por parte de funcionarios en busca de prolongar sus periodos, dicha prohibición se extendió a todos los funcionarios de alto nivel que podían ser reelegidos previamente, es decir, todos los miembros de las altas cortes (incluidas las creadas en la propia reforma) así como a los miembros del Consejo Nacional Electoral, el fiscal general, el procurador general, el defensor del pueblo, el contralor general y el registrador nacional del Estado civil. En su afán de desterrar las malas prácticas en las cúpulas del Estado, se prohibió que los servidores públicos puedan postular, nombrar o contratar a quienes hayan intervenido en su postulación o designación ni tampoco a sus familiares, pues se había convertido en práctica común, especialmente entre las cortes y los organismos de control, intercambiar este tipo de favores.

Las modificaciones al régimen electoral incluyeron igualar el régimen del vicepresidente de la República con el de los ministros, en virtud de lo cual podrá ser investigado sin juicio político y tendrá que renunciar a su cargo un año antes de la fecha de inscripción para la próxima elección. Se dispuso que quienes obtuvieran el segundo lugar en la elección presidencial, de gobernaciones y alcaldías, cuenten con el derecho a ocupar una curul en el Senado para el candidato presidencial; en la cámara, para el candidato vicepresidencial (en este caso se crean curules adicionales); en la asamblea departamental, para los candidatos a gobernación, y en los concejos municipales, para candidatos a alcaldías (en el nivel territorial se conserva el número de curules preexistentes); con esto se busca fortalecer el ejercicio de la oposición y dar mayor continuidad a los liderazgos políticos.

Aunque uno de los objetivos del gobierno era modificar la circunscripción nacional al Senado al entregar curules a aquellos departamentos más despoblados (y rezagados institucionalmente), dicha norma no fue aprobada. Tan solo se aprobó la creación de curul en la Cámara de Representantes para los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>14</sup>, con el objetivo de igualar a esta población originaria con las demás (indígenas y afrocolombianos) y también para mejorar las condiciones de soberanía en el archipiélago, luego de la pérdida de una importante parte de la plataforma continental como consecuencia de un fallo del Tribunal de La Haya.

En materia del régimen de partidos, la gran apuesta del gobierno fue la eliminación del voto preferente y la adopción de listas cerradas, como mecanismo para institucionalizar los partidos y reducir la corrupción política. Dicha iniciativa fue eliminada durante su trámite por el Congreso, lo cual demostró una vez más la imposibilidad de modificar el carácter personalista del sistema político, pese a sus múltiples defectos. En este ámbito se produjeron pequeños avances como la ampliación de la silla vacía a delitos contra la administración pública, es decir, relacionados directamente con la corrupción. Se incorpora la obligación de financiación preponderantemente estatal de las campañas (en lugar de la obligación de contribuir a las campañas que regía). En materia de equidad de género se ampliaron los postulados constitucionales para que se incorporen progresivamente los principios de alternancia, paridad y universalidad en las listas. Finalmente, la reforma posibilita la presentación de listas en coalición para aquellos partidos que, en conjunto, hubieran obtenido menos del 15 % de la votación en la campaña previa; con ello se busca proteger los derechos de los partidos minoritarios.

La reforma política del segundo gobierno de Santos tendrá grandes implicaciones, especialmente en materia de administración de la rama judicial; otras muy importantes en materia de equilibrio de poderes, pero prácticamente ninguna en relación con el sistema de partidos. Las transformaciones que requiere la política colombiana ahora dependen de la firma de un acuerdo de paz y de la implementación de las reformas que allí se consagran.

---

14 Debido al fallo de La Haya que dirimió la disputa entre Colombia y Nicaragua por la posesión de la isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el cual se decidió que Colombia continuaría ejerciendo soberanía sobre dichos territorios y sus aguas más cercanas, además de los siete cayos, pero que también dejó a control de Nicaragua una importante porción de zona marítima, el gobierno colombiano decidió emprender más políticas incluyentes para la isla, que permitan generar mayor arraigo de los raizales al país, por lo cual una curul especial para ellos forma parte de dicha iniciativa.

## La reforma que viene: acabar el conflicto para completar la democracia

El principal obstáculo para consolidar la democracia en Colombia es la existencia de un conflicto armado, el cual imposibilita que una gran cantidad de colombianos pueda disfrutar de sus derechos, y que obstruye la vigencia del Estado de Derecho. De acuerdo con Tilly, la democracia supone la existencia de un Estado que garantice lo que él denomina la consulta protegida (Tilly, 2012). Cuando el Estado es desafiado por organizaciones armadas que disputan el monopolio de la coacción (violencia legítima, en lenguaje weberiano), en el territorio es imposible que las garantías democráticas se puedan ejercer.

En virtud de esta situación, la superación del conflicto armado constituye una condición indispensable para que la democracia colombiana se consolide y funcione apropiadamente. En las elecciones del 2014 compitieron dos modelos para superar el conflicto. El primero, encarnado por el candidato del Centro Democrático, buscaba continuar la política original del expresidente Uribe, que consistía en una paz sin concesiones a las guerrillas; el problema con ese modelo es que supone la derrota militar de los adversarios del Estado y, por tanto, la prolongación de la guerra. El segundo, encarnado por el presidente Santos, consiste en reconocer elementos asociados al conflicto y acordar reformas con las organizaciones subversivas políticas para remover estos problemas, a cambio de que dichas entidades abandonen las armas voluntariamente. Esta segunda visión triunfó en las urnas, aunque por poco margen, hecho que muestra el grado de polarización que el tema genera en la sociedad colombiana.

El modelo planteado en el *Acuerdo para la terminación del conflicto* en Colombia<sup>15</sup> no reconoce la existencia de las denominadas causas objetivas de la violencia, pero sí unos fenómenos que han estado asociados a su prolongación, en particular tres: una inadecuada gestión del desarrollo rural, limitaciones democráticas como una precaria capacidad de gestionar las demandas sociales por las vías democráticas, y la existencia del narcotráfico como fenómeno generador de recursos y dinámicas que nutren los ejércitos ilegales. En virtud de ello, el documento firmado por el gobierno y las FARC aborda estos tres puntos como elementos de acuerdo político y como hoja de ruta para superar la situación de conflicto armado y construir una paz estable y duradera.

En el marco del punto 2 de los acuerdos se establecieron los derroteros de las transformaciones que buscan superar los problemas y limitaciones de la democracia colombiana, que han estado interrelacionados con el conflicto. Dichas problemáticas

15 <http://wsp.presidencia.gov.co/Documents/AcuerdoTerminacionConflicto.pdf>

pueden sintetizarse de este modo: limitaciones a la inclusión política y fenómenos de exclusión (y represión), falta de garantías para el ejercicio de la política y la oposición, limitaciones al pluralismo y a expresiones democráticas de la sociedad. Los acuerdos del punto 2 de La Habana buscan superar estos problemas mediante la renuncia a la vía de las armas, al pasar a la competencia por el poder político y garantizar el derecho efectivo de la oposición (Novoa, 2014), todo ello con los siguientes compromisos<sup>16</sup>:

- 1. Nueva apertura democrática.** El primer elemento del acuerdo supone la renuncia de la guerrilla al uso de las armas y el compromiso de todos los actores de no combinar violencia y política. Esto implica una nueva apertura democrática, con el fin de permitir que aquellos que renuncien a las armas puedan defender sus propuestas en los escenarios democráticos mediante el intercambio de balas por votos. En virtud de este acuerdo, se les permitirá a las organizaciones guerrilleras contar con personería jurídica y con garantías especiales para el desarrollo de su actividad política. Asimismo, se removerá el umbral como requisito para la personería jurídica de los partidos y se establecerá un régimen de derechos diferenciado para partidos según su presencia territorial. Tal como lo señaló el jefe negociador del gobierno: “La estrella polar del punto dos es el diseño de instrumentos dirigidos a ampliar la inclusión en el sistema político” (De la Calle, 2014).
- 2. Estatuto de oposición.** El segundo elemento de los acuerdos consiste en la formulación y adopción de un Estatuto de la Oposición que permite rodear de garantías y posibilidades de alternancia a quienes ejercen la crítica contra el gobierno y quieren remplazarlo para desarrollar un programa alternativo. Cabe señalar que la idea de elaborar un Estatuto de la Oposición está consagrada en el ordenamiento constitucional colombiano desde la Constitución de 1991, pero su aprobación no ha sido posible hasta la fecha. Las garantías para el ejercicio de la oposición arrancan con las garantías de seguridad para quienes ejercen la política.
- 3. Fortalecimiento de las organizaciones sociales.** El acuerdo contempla el fortalecimiento de la participación, al concentrarse principalmente en las organizaciones sociales, para las cuales se acordó la adopción de un Estatuto que respalde y promueva su empoderamiento, y adicionalmente, la adopción de garantías para el ejercicio de sus derechos a la manifestación y a la protesta pacífica. La consolidación de las organizaciones busca complementar la democracia participativa, pero hace énfasis en los sujetos y no en los mecanismos de participación.

---

16 Con base en el “Segundo informe conjunto de la mesa de conversaciones de paz entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias De Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) sobre el punto 2 de la Agenda del Acuerdo General de La Habana, “Participación Política”.

**4. Reforma electoral.** El acuerdo plantea el trámite de una reforma electoral tras examinar las propuestas que elabore un equipo de expertos. Tales propuestas deben estar encaminadas a generar un sistema electoral mucho más transparente, participativo y orientado a la equidad. La reforma electoral contempla la creación de circunscripciones transitorias especiales de paz, con el fin de brindar a los ciudadanos de los territorios que han sido más afectados por el conflicto, los cuales han visto más vulnerados sus derechos humanos, una mayor posibilidad de representación política, al acceder a curules en la Cámara de Representantes<sup>17</sup>.

Los contenidos del punto 2 abarcan iniciativas adicionales, las cuales buscan ofrecer una respuesta integral a los problemas de la democracia. A continuación se sistematizan las obligaciones que se desprenden del acuerdo:

- Creación de una comisión para definir los lineamientos del Estatuto de oposición.
- Creación de un sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política.
- Garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales, así como para defensores de derechos humanos.
- Medidas para promover el acceso al sistema político.
- Medidas para promover la igualdad de condiciones en la competencia política.
- Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono.
- Promoción de la participación electoral.
- Reforma del régimen y la organización electoral.
- Medidas para la promoción de la transparencia en los procesos electorales.
- Transparencia en la asignación de pauta oficial.
- Medidas para la promoción de una cultura democrática y participativa.
- Acceso a medios para los partidos y movimientos políticos.
- Garantías para los movimientos y organizaciones sociales.
- Garantías para la movilización y la protesta.
- Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razones de la acción política.
- Control y veeduría ciudadana.
- Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

Poner en marcha todos estos acuerdos implicará una oleada de reformas de largo aliento, que a su vez constituyen la oportunidad más clara y realista de propiciar las transformaciones que realmente apunten a superar el déficit político que afecta la democracia colombiana.

---

17 El número de curules y su tiempo de duración aún están por definir en el marco de la negociación de paz.

## Conclusiones

La Constitución de 1991 buscó ser un pacto de paz y generar las condiciones para que los colombianos vivieran una democracia más plena. Esto no fue posible, pero la razón está más allá de sus posibles equivocaciones o limitaciones de diseño: el problema radica en que mientras no existan condiciones para que los ciudadanos puedan gozar de sus derechos, no es posible consolidar una verdadera democracia. Los años de vigencia de la Constitución de 1991 han sido testigos de la mayor explosión de violencia y el mayor número de víctimas del conflicto armado, tal y como se puede ver en el siguiente gráfico.



Fuente: tomado del informe Luchas sociales, Derechos Humanos y Representación Política del Campesinado 1988-2012, del Centro de Investigación y Educación Popular.

El cierre de la violencia mediante la firma de un acuerdo de paz será el primer paso para iniciar un ciclo de nuevas reformas encaminadas a superar las malformaciones que el conflicto ha generado en la institucionalidad democrática de Colombia.

La experiencia de los esfuerzos de reforma realizados desde la Constitución de 1991 hasta la fecha muestran que estos solo tienen efectos de mejoramiento parcial de la institucionalidad democrática y en general apunta a corregir disfuncionalidades del sistema político electoral, pero los rasgos más profundos y deficitarios del orden democrático siguen incólumes y sin ser afectados. En 1991 se buscó abrir el sistema político y remover las talanqueras que los acuerdos del Frente Nacional habían

generado en las instituciones. La apertura del sistema ahondó el carácter personalista de la política y condujo a una gran volatilidad y dispersión de la oferta electoral.

Este personalismo afectó la gobernabilidad y expandió la corrupción. Ante ello, la reforma del 2003 buscó reinstitucionalizar los partidos, pero el voto preferente no permitió eliminar rasgos profundos del sistema ya construidos sobre la base de la competencia personal, como la propensión a alianzas con organizaciones ilegales. Estas alianzas salieron a la luz pública con la parapolítica, pero no se limitan a ella. La reforma del 2009 buscó castigar a los partidos que se beneficiaran del poder obtenido ilegalmente, pero no removió ninguno de los elementos que generan la proclividad a estas relaciones, es decir, el carácter personalista de la política y la total impunidad en materia de financiamiento político.

El último intento de remover estos elementos del sistema político fracasó al hundirse las normas encaminadas a establecer listas cerradas y financiamiento público incorporadas en la reforma propuesta en el 2014. Quienes en la actualidad se hacen elegir gracias a las normas que sustentan su actual poder político difícilmente renunciarán a ellas. La gran pregunta es si los acuerdos de paz podrán convertirse en la fuerza que impulse transformaciones reales en la forma de hacer política y conseguir el poder.

Los grandes diseños institucionales de 1991 han permitido que durante cinco lustros hayan decantado, mediante acierto y error, distintas opciones institucionales. La nueva agenda de reformas, derivada de la posible firma de los acuerdos de paz, resulta ambiciosa, pero es fundamental que esta no se concentre solo en la distribución del poder entre los participantes, sino en alterar las verdaderas raíces de la debilidad democrática. Elementos como las altas tasas de abstención, el bajo nivel de representatividad y cohesión del sistema político, así como sus altos niveles de corrupción y la mencionada proclividad a la asociación con organizaciones ilegales son características que han permanecido incólumes pese a los esfuerzos de reforma.

La firma de un acuerdo de paz no resolverá de forma inmediata estas situaciones, que se sustentan en hondas características económicas, sociales y culturales de configuración histórica, pero los elementos del punto 2 de los acuerdos de paz de La Habana constituyen la apuesta más clara y sólida para recorrer un camino de transformaciones que finalmente permitan modificarlos y superarlos. El recorrido por las reformas políticas realizadas por Colombia y las perspectivas de lo que puede ocurrir con su sistema democrático solo permiten elaborar una conclusión clara: esta historia continuará.

# Bibliografía

## Libros

Caballero, C.; Pachón, M. & Posada, E. (2012). *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.

García, M.; Revelo-Rebolledo, J.; Uprimmy, R. & Rubiano, S. (2009). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Ediciones Antropos.

Giraldo, F. (2003). *Sistema de partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia*. Debate, Penguin Random House Mondadori, Iepri. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Gutiérrez, F. (2007) *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1958-2002*. Bogotá: Norma S.A.

Corporación Arcoiris (2011). *Mafias y agentes ilegales buscan rentas y el poder local*. Bogotá: Corporación Arcoiris.

Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Argentina: Taurus.

Hoskin, G. & García, M. (2006). *La Reforma Política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Cesu Universidad de los Andes.

Losada, R. (2014). *Por qué surgen nuevos partidos políticos en Colombia en los años 1991-2011*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

López, C. (Ed.). (2010). *Y refundaron la patria...* Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.

Leal-Buitrago, F. & Zamosc, L. (1990). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Tercer Mundo editores. Iepri Universidad Nacional.

Pizarro-Leongómez, E. (2012). *Las FARC (1949-2011): de guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Roll, D. (2002). *Rojo Difuso y Azul Pálido, Los partidos tradicionales en Colombia: Entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Roll, D. (2001). *Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Bogotá: CEREC, Universidad Nacional de Colombia.
- Runciman, D. (2014). *Política*. España: Taurus.
- Tilly, C. (2012). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Valencia, L. & Ávila, A. (2014). *Herederos del mal. Clanes, mafias y mermelada*. Bogotá: Editoriales B.
- ## Capítulos de libros
- Botero, F. & Rodríguez-Raga, J. (2009). Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. En: *La nueva Coyuntura Crítica en los Países Andinos*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cárdenas, M. & Pachón, M. (2010). Cómo la Constitución de 1991 cambió los procesos de formulación de políticas públicas. En: Lora, E. y Scartascini, C. (Eds.) *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991. La influencia de la política en las políticas económicas*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cepeda, F. (2002). Reforma Política en Colombia. En: *Consejo Gremial Nacional*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- Cepeda, M. (1993). Introducción a la Constitución de 1991. En: *Hacia un nuevo constitucionalismo*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Giraldo-Ángel, J. (1993). La reforma constitucional de la justicia. En: Dugas, J. (Comp.). *La Constitución de 1991 ¿un pacto político viable?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Latorre-Rueda, M. (2011). Colombia: ¿una sociedad bloqueada? Artículo 120: espíritu nacional y participación adecuada y equitativa. En: Botero, F. (compilador). *Partidos y elecciones en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Lizarazo, P. (2011). Transformación y evolución del sistema electoral. En: Stefan, J. (Ed). *20 años de la Constitución colombiana. Logros, retrocesos y agenda pendiente*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Londoño, J. (2014). Colombia: garantías y equidad en una competencia desigual. En: *Campañas electorales. Ventajismo y reelección presidencial en América Latina*. Caracas: Alfa, Centro Carter.

Pizarro-Leongómez, E. (2004). Una democracia asediada. En: *Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Puyana, J. (2012). Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿Hacia partidos más responsables? En: Wills, L. & Batlle, M. (Comp.) *Política y Territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD, 220.

Sarabia-Better, A. (2003). Reformas políticas en Colombia. *Del plebiscito de 1957 al referendo del 2003*. Bogotá: Editorial Norma.

Úngar, E. & Murillo, G. (1993). Hacia la Construcción de una Agenda de Gobernabilidad: La Reforma Política y la Superación de los Obstáculos al Fortalecimiento Democrático. En: *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Bogotá: Universidad de los Andes. Departamento de ciencia política.

Valencia-Villa, H. (2010). Cartas de batalla. *Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana Editorial.

## Publicaciones especializadas

Batlle, M. & Puyana, J. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: Cuando el cambio es la regla. En: *Revista de Ciencia Política*. 7 (4), págs. 73-88.

Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas. (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. *Informe presentado en febrero del 2015*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Comisión de estudios sobre la violencia. (1988). Colombia: violencia y democracia. En: *Informe presentado al Ministerio de Gobierno*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias.

Clavijo, B. & Arboleda, M. (2009). Reforma Política y Reelección En: *Reflexiones Liberales*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Fruhling, M. (2004). Reflexiones sobre la necesidad de aplicar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación para poder superar el conflicto armado interno en Colombia y lograr una paz duradera y sostenible. En: *Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Barcelona: Organización de las Naciones Unidas.

Gutiérrez, F.; Acuña, F. & Marín, M. (2014). *El efecto de las reformas: Una evaluación de las reformas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales*. Bogotá: CEDAE, Registraduría Nacional del Estado Civil.

Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2002). *Voter turnout since 1945*. Stockholm. (En línea) Obtenido desde el sitio: <http://www.idea.int/publications/vt/>

Londoño, J. (2010). Partidos Políticos: ¿Más, Menos o Mejores? En: *El Nuevo Ajedrez Político, Política Colombiana*. 5, Págs. 6-21.

Organización Misión de Observación Electoral. (2013). Parapolítica histórica. *MOE*, págs. 1-6. [En línea]. Obtenido desde el sitio: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/2013/Parapoliticaactualizadofebrero2013.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2013/Parapoliticaactualizadofebrero2013.pdf)

Organización Misión de Observación Electoral. (2013). *Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.

Novoa, A. (2014). El punto dos de la agenda de la Habana y el cambio político. En: *Instituto de Estudios sobre Paz y Desarrollo (INDEPAZ), Presentado en febrero*. Págs. 1-5. [En línea]. Obtenido desde el sitio: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/02/Acuerdo-Punto-2-La-Habana-Luego-de-cinco-meses-de-negociaciones-y-de-dos-pr%C3%B3rrogas-de-%C3%BAltimo-momento.pdf>

Observatorio de la democracia. (2010). Análisis de las elecciones legislativas de 2010. Bogotá: *Misión de Observación Electoral*, Págs. 1-21.

Observatorio Legislativo. (2012). Balance de la reforma integral a la justicia: Objetivos, trámite legislativo y problemas irresueltos. En: *Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*, 1-8.

Olivella, S. & Vélez, C. (2006) ¿Sobrevivirá la coalición de Uribe? En: *Colombia Internacional*, 64, págs. 194-205.

Rodríguez, C. (2005). El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas En: *Revista Foro*. Nº 56, Pág. 14.

Smith, P. (2004). Los ciclos de la democracia electoral en América Latina 1900-2000.

*Revista Política y Gobierno*. 10 (2). [En línea]. Obtenido desde el sitio: [http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/12536\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/12536_Cached.pdf). Recuperado el 20 de abril del 2015.

## Publicaciones periódicas

Semana. (2014, Octubre 04). La pelea por la reforma del equilibrio de poderes. *Semana*.

Semana. (2013, Junio 19). Las exigencias políticas de las FARC. *Semana*.

Vélez, C. (2009, Junio 17). El antes y después de la reforma política. *La Silla Vacía*. [En línea]. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/2384>

## Otras publicaciones

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). (2015). Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política en *Noche y Niebla*. [En línea] Disponible en [https://www.nocheyniebla.org/consulta\\_web.php](https://www.nocheyniebla.org/consulta_web.php).

De la Calle, H. (2013). Elementos estratégicos del punto dos de la Habana. En Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz. Bogotá.

Dirección de regulación, planeación, estandarización y normalización (DIRPEN). (2008). Encuesta de cultura política 2007. *Informe de resultados*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Ministerio del Interior. (1999). Reforma Política: un propósito de Nación. Bogotá: Ministerio del interior.

Organización de Estados Americanos. (Noviembre de 2003). Discurso del Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, instalación de la tercera reunión del foro interamericano sobre los partidos políticos convocado por la Organización de Estados Americanos. *Foro Interamericano de Partidos Políticos*. [En Línea]. Disponible en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/discurso.asp?sCodigo=03-0175](http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=03-0175).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). La democracia en América Latina. *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Ideas y aportes*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2010). Resultados de las elecciones legislativas de 2010. [En línea]. Disponible en [http://www3.registraduria.gov.co/congreso2010/escrutinio/99SE/DSE9999999\\_L1.htm](http://www3.registraduria.gov.co/congreso2010/escrutinio/99SE/DSE9999999_L1.htm). Recuperado el 24 de abril de 2015.

Santos, J. (2014). Programa de gobierno “Las ideas de todos”.

Senado de la República. (2015). El Congreso de Colombia le dice no al voto obligatorio. Noticias del Senado. [En línea]. Disponible en <http://www.senado.gov.co/historia/item/22165-el-congreso-de-colombia-le-dice-no-al-voto-obligatorio>

Verdad Abierta. (2014). Reeligen a 26 congresistas investigados por para política. *Política ilegal* [En Línea]. Disponible en [www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/5279](http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/5279). Recuperado el 21 de abril de 2015.

## Anexos

### Anexo 1

#### Evolución de la democracia electoral en Colombia

1900-1909	No democrático
1910-1920	Oligárquico
1921	No democrático
1922-1937	Oligárquico
1938-1941	Semidemocrático
1942-1948	democrático
1949-1952	Semidemocrático
1953-1957	No democrático
1958-2000	Democrático

Fuente: Smith, P. (2004).

### Anexo 2

#### Control del Congreso por los partidos tradicionales antes de la Constitución de 1991

##### Cuadro 1. Porcentajes de las curules en el Congreso por partido político

Año	Partido liberal (%)	Partido conservador (%)	Liberales +conservadores (%)
1974	57,3	33,16	90,45
1978	55,8	41,71	97,49
1986	57,65	41,83	99,49
1987	52,76	40,2	92,96
1990	59,8	32,66	92,46
1991	56,25	26,25	82,5

Fuente. Tomado del texto ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1958-2002.

### Anexo 3

#### Cuadro 2. Número de partidos políticos con personería jurídica de 1991 al 2014

Año	N° de partidos con personería jurídica
1991	23
1992	49
1998	62
2002	62
2006	14
2010	11
2014	13

**Fuente.** Tabla elaborada hasta el 2002, según información del texto *Sistema de partidos políticos en Colombia* (2003). A partir del 2006 se elaboró con base en información del Consejo Nacional Electoral.

Anexo 4

Cuadro 3. Efectos de la reelección presidencial en los poderes públicos

Elección de cargos afectados por proceso de reelección presidencial					
Tipo de autoridad	Entidad	¿Cómo se elige?	¿Quién lo elige?	¿Cada cuánto se elige?	Con reelección presidencial
Órgano independiente	Banco de la República	La junta se compone del Ministro de Hacienda, el Gerente General (elegido por la Junta Directiva) y cinco miembros elegidos por el presidente de la República, para periodos prorrogables de cuatro años; dos de ellos se reemplazan cada cuatro años.		Cuatro años	Un presidente reelecto tendría, en los dos últimos años de su administración, una junta directiva en su mayoría designada por él: el ministro de Hacienda, dos miembros en el primer periodo presidencial y dos en el segundo periodo presidencial.
	Ministerio Público	Procuraduría General de la Nación	Presentación conjunta de ternas (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y presidente de la República)	Senado	Cuatro años
	Defensoría del Pueblo	Presentación de terna por parte del presidente de la República	Cámara Representantes	Cuatro años	Durante casi toda su administración, un presidente reelecto tendría una Defensoría del Pueblo designada por él, por su facultad de nominación. Con ello se introduce el riesgo de pérdida de autonomía de este organismo.

Rama judicial	Fiscalía General de la Nación	Terna enviada por el presidente de la República y no puede ser reelegido	Corte Suprema de Justicia	Cuatro años	Con la reelección, el jefe de gobierno tendría, casi durante toda su administración, o al menos durante la segunda, una Fiscalía General designada por él, por su facultad de nominación. Con ello se lesiona integralmente la autonomía relativa que tiene esta institución frente a otras ramas del poder público, cuerpos de la rama judicial y órganos del Estado.
	Consejo Superior de la Judicatura	Presentación de terna por parte del presidente de la República	Congreso Pleno	Ocho años	El presidente reelecto tiene bajo su cargo la administración de una Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura designada por él, por su facultad de nominación.
	Corte Constitucional	Presentación conjunta de ternas (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y presidente de la República)	Congreso Pleno	Ocho años	El presidente reelecto tiene en su administración parte de la autoridad para hacer nombrar a la Corte Constitucional. Con ello podría llegar a una posible pérdida de la autonomía de una de las entidades más importantes dentro de las ramas del poder público.

Fuente. Cuadro elaborado con base en información del portal Congreso Visible, 2010.

Anexo 5

Cuadro 4. Declaratoria de silla vacía

Listado detallado de sillas vacías						
Nombre	Depto.	Votos	Cargo	Partido	Entidad que sanciona	Motivo
Javier Enrique Cáceres	Bolívar	83 922	Senador	Cambio Radical	Corte Suprema de Justicia	Tráfico de influencia y nexos con grupos al margen de la ley
Fuad Emilio Rapag	Magdalena	39 541	Senador	Partido de la U	Corte Suprema de Justicia	Posibles vínculos con grupos ilegales (Bloque Calima)
Carlos Alberto Escobar	Chocó	15 877	Representante	Liberal	Corte Suprema de Justicia	Vínculos con grupos paramilitares
Dilian Francisca Toro	Valle del Cauca	151 624	Senador	Partido de la U	Corte Suprema de Justicia	Lavado de activos
Jaime Cervantes	Atlántico	36 000	Representante	Cambio Radical	Consejo de Estado	Vínculos con grupos paramilitares
Piedad Zucardi	Bolívar	75 450	Senador	Partido de la U	Corte Suprema de Justicia	Presuntos nexos con el bloque Héroes de María de las AUC
Álvaro Pacheco	Caquetá	15 296	Representante	Partido Liberal	Corte Suprema de Justicia	Prevaricato por acción. Vínculos con las autodefensas durante su campaña del 2007

Fuente: Elaboración propia con base en investigación Congreso Visible, 2010.

**Anexo 6**

**Cuadro 5. Herencia de la parapolítica de 2006 al 2010 en el Congreso de la República**

<b>Elegidos 2006</b>	<b>Estado Judicial</b>	<b>Partido / Movimiento 2006</b>	<b>Herederos 2010</b>	<b>Partido / Movimiento 2010</b>
Luis Carlos Torres	Investigación previa	Cambio Radical	1. Maritza Martínez (esposa)	Partido Social de Unidad Nacional. "Partido de la U"
Adriana Gutiérrez	Investigación previa	Partido Social de Unidad Nacional. "Partido de la U"	2. Jaime Alonso Aristizábal (aliado-viene de Cámara)	Partido Social de Unidad Nacional. "Partido de la U"
Jairo Merlano	Recurso contra sentencia	Partido Social de Unidad Nacional. "Partido de la U"	3. Eduardo Carlos Merlano Morales (hijo)	Partido Social de Unidad Nacional. "Partido de la U"
Zulema Jattin	Investigación previa	Partido Social de Unidad Nacional. "Partido de la U"	4. Martín Emilio Morales Díaz (aliado)	Partido Social de Unidad Nacional. "Partido de la U"
Oscar Suárez Mira	Investigación previa	Alas Equipo Colombia	5. Olga Suárez Mira (hermana)	Conservador Colombiano
Habib Merreg Marun	Investigación Previa	Colombia Viva	6. Samy Merheg Marun (hermano)	Conservador Colombiano
Julio Alberto Manzur	Investigación previa	Conservador Colombiano	7. Nora María García Burgos (aliada/madre del actual alcalde de Montería)	Conservador Colombiano

Alirio Villamizar Afanador / y Gobernador de Norte de Santander	Instrucción	Conservador Colombiano	8. Jose Iván Clavijo Contreras (aliado)	Conservador Colombiano
Ciro Ramírez	Instrucción	Conservador Colombiano	9. Juan de Jesús Córdoba (aliado/viene de Cámara)	Conservador Colombiano
Juan Manuel López Cabrales	Condenado	Partido Liberal Colombiano	10. Arleth Casado de López (esposa)	Partido Colombiano Liberal
Álvaro A. García romero	Condenado	Colombia Democrática	11. Teresita García Romero (hermana)	PIN
Juan Carlos Martínez Sinisterra	En Juicio	Convergencia Ciudadana	12. Carlos Arturo Quintero (aliado)	PIN
Juan Carlos Martínez Sinisterra	En Juicio	Convergencia Ciudadana	13. Hemel Hurtado (aliado/viene de Cámara)	PIN
Enlise López, “la gata” Empresaria Chance	Instrucción	Apertura Liberal	14. Antonio José Correa Jiménez (aliado)	PIN
Enlise López, “la gata” Empresaria Chance	Instrucción	Apertura Liberal	15. Héctor Julio Alfonso López	PIN
Hugo Aguilar / Luis Alberto Gil. Exgobernador Santander	Previa/ En juicio	Convergencia Ciudadana	16. Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado (hijo)	PIN

Trino Luna Exgobernador Magdalena	Condenado	Partido Liberal	17. Manuel Julián Corrales (aliado/exsecretario de educación del Magdalena con Trino Luna)	Mazenet PIN
Carlos Abadía Y Gobernación Valle del Cauca	Condenado	MPU/Convergencia Ciudadana	18. Juan Carlos Rizzetto Luces (aliado)	PIN

Fuente. Tabla tomada del documento análisis de las elecciones legislativas del 2010 de la Misión de Observación Electoral.

---

# La reforma electoral en El Salvador de 1992 a 2015: más derechos sin mejores instituciones

---

Guillermo Miranda Cuestas<sup>1</sup>

## Introducción

Las transiciones a la democracia suponen el surgimiento de nuevos debates para modernizar el sistema político. Una vez alcanzados ciertos elementos mínimos, tales como procesos eleccionarios libres y plurales, resulta viable aspirar a mayores niveles de democracia en sus distintas dimensiones. En El Salvador, esta oportunidad se abrió en 1992 al finalizar el conflicto armado. Tras la inserción de la guerrilla a la competencia electoral y las reformas constitucionales y legales respectivas, la sociedad salvadoreña inició una agenda de reforma electoral con el objetivo de consolidar el proceso democrático —agenda que hasta la fecha continúa en desarrollo.

El presente trabajo identifica las tendencias que caracterizan la agenda de reforma electoral realizada en El Salvador durante las últimas décadas (1992-2015). Para ello se sistematizan las reformas aprobadas de acuerdo a su origen, contenido e impacto en el sistema político salvadoreño. El análisis de datos arroja que las reformas han sido orientadas, en su mayoría, a ampliar derechos ciudadanos que tienen vinculación directa con el ejercicio del sufragio y cuyo ejercicio implica mayores grados de complejidad en la gobernanza electoral. Además, se advierte que pese a la ampliación de tales derechos, el andamiaje institucional requerido para garantizarlos efectivamente no se ha desarrollado al mismo ritmo. En ese sentido, si bien el sistema político se ha abierto, los desafíos en términos de gobernanza electoral son

---

1 Agradezco a Marian Vidaurri por su apoyo brindado en la elaboración de este capítulo, especialmente por sus valiosas sugerencias tanto en la redacción del mismo como en la presentación de los datos analizados.

significativos y ya se registran consecuencias nocivas en cuanto al buen desarrollo de los procesos electorales, particularmente respecto a las experiencias recientes de 2014 y 2015.

El análisis se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se presentan los antecedentes y los principales hechos alrededor de la agenda de reforma. Posteriormente, se sistematizan las reformas electorales aprobadas respecto a tres variables: origen, grado de impacto en derechos y grado de impacto en gobernanza. En tercer lugar, se exponen las reformas pendientes. Finalmente, se realizan las conclusiones respectivas.

## Contexto de la agenda de reforma

Los procesos de reformas electorales son objetos de diversos estudios que tratan de identificar sus causas y rasgos principales. En primer lugar, se tratan de procesos “en esencia elitistas”<sup>2</sup>, al derivarse de cúpulas partidarias y órganos de representación que siguen una lógica racional a partir de sus intereses y de los costos y beneficios de las alternativas a escoger<sup>3</sup>. En ese sentido, las élites políticas, y particularmente las élites parlamentarias, discuten en un proceso de reforma las reglas que probablemente determinarán su elección o la de sus correligionarios o adversarios. Por ello se menciona en distintos trabajos la necesidad de una “coyuntura crítica”<sup>4</sup> en la que, debido a un momento de crisis política o algún evento inusual, surja un déficit de legitimidad o de eficacia del gobierno que requiera de una reforma electoral<sup>5</sup>.

La historia política de El Salvador presenta momentos de reforma electoral, precisamente, en coyunturas precedidas por inestabilidad política. Por ejemplo, la universalización del sufragio ocurre en 1950 con la refundación del Estado salvadoreño a través de una nueva Constitución, la cual introduce a su vez una innovadora gama de derechos sociales. Esto tuvo lugar luego de un período de transición caracterizado por inestabilidad política: antes de la Constitución de 1950, tres presidentes fueron depuestos entre 1944 y 1948, período al que le antecedió la dictadura más prolongada de la historia salvadoreña<sup>6</sup>.

2 García Díez, F. (2001). *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 5-6.

3 García Díez, F. (2006). Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina: los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel. Documentos CIDOB, 2006, Vol. 14, p. 11.

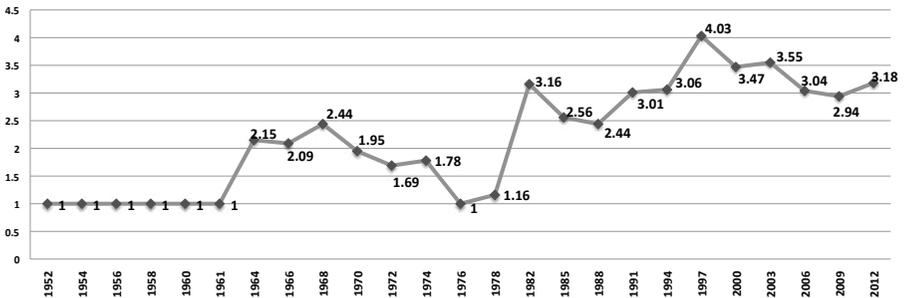
4 Op. Cit. García Díez, F. (2001), pp. 6-7.

5 Buquet, D. (2007). “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2007, Vol. 16, pp. 37-38.

6 La dictadura del general Maximiliano Hernández Martínez ocurrió entre 1931 y 1944, período también conocido como “el Martinato”.

La inserción del sistema proporcional en listas cerradas y bloqueadas en la elección de diputados es un segundo ejemplo de reformas electorales resultantes de una coyuntura crítica. De hecho, esta es probablemente la reforma electoral más importante en El Salvador durante el siglo XX. La reforma fue aprobada en 1963, al comienzo de un nuevo régimen al que le precedían dos golpes de estado continuos (1960 y 1961) y la reformulación en 1962 de la Constitución de 1950. La introducción del sistema proporcional obedeció a un esfuerzo por legitimar el sistema político al permitir espacios de representación a la oposición, dado que el sistema anterior respondía a un esquema plurinominal de mayorías. Es decir, se trataba de un esquema de suma cero donde el ganador en cada circunscripción obtenía la totalidad de legisladores –algo insólito para el caso de las dinámicas legislativas donde se busca la pluralidad partidaria. Como se ilustra en el gráfico 1, la reforma logró su cometido al elevar el número de partidos en el Órgano Legislativo. El sistema de elección no sería modificado sino hasta casi 50 años más tarde, en el contexto de reformas a analizar.

**Gráfico 1. Número de partidos entre 1950 y 1970**



Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2014). “Los distritos electorales en El Salvador: El debate pendiente”, Análisis político de octubre de 2014, pp. 10-14.

La democracia salvadoreña actual tiene sus orígenes, en cierta medida, en el período de 1980 a 1992 en el que ocurrió el conflicto armado. En dicho lapso se aprobó la Constitución vigente de 1983, en la que se inserta por primera vez a los partidos políticos en el Consejo Central de Elecciones, que en aquel entonces era la máxima autoridad en materia electoral, tanto en la administración de elecciones como en materia de justicia electoral. Asimismo, a inicios de la década se conformaron las organizaciones que ahora poseen la mayor representación política en el país; el partido conservador Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que gobernó entre 1989 y 2009, y la guerrilla revolucionaria Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que se convirtió en partido político al fin del conflicto armado y ganó las últimas dos elecciones presidenciales de 2009 y 2014. Durante el conflicto armado, el sistema de partidos salvadoreño se integraba, en su mayoría, por el partido ARENA y por dos organizaciones provenientes de la década de 1960: el

Partido Demócrata Cristiano (PDC), que ocupó la presidencia entre 1984 y 1989, y el Partido de Conciliación Nacional (PCN), que lo hizo entre 1962 y 1979, bajo gobiernos militares. Con tales antecedentes, estos son los institutos políticos que actualmente componen el sistema de partidos más polarizado en América Latina<sup>7</sup>.

La transición a la democracia fue concretada una vez se alcanzó, entre otros entendimientos, un acuerdo central: la guerrilla dejaría las armas para incorporarse a la competencia electoral por el poder y el Ejército dejaría el poder territorial respecto al control de la seguridad pública. Lo primero supuso la creación de un nuevo partido que heredó el lema de la guerrilla. Lo segundo implicó la creación de la Policía Nacional Civil, en sustitución de los cuerpos de seguridad que se organizaban bajo una jerarquía y una lógica militar. Para viabilizar dicho acuerdo se aprobaron tanto modificaciones al texto constitucional –aprobadas y ratificadas durante las legislaturas de 1988-1991 y 1991-1994, respectivamente– como reformas a distintas leyes, incluidas la electoral. Respecto a esta última, se aprobó un Código Electoral y se sustituyó el Consejo Central de Elecciones por el Tribunal Supremo Electoral que, si bien mantuvo la concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales y la presencia de tres miembros propuestos por los partidos políticos y nombrados por la Asamblea Legislativa, se le añadieron dos miembros provenientes de la Corte Suprema de la Justicia.

El primer ensayo democrático ocurrió en las elecciones generales de 1994, en las que por primera vez participó el FMLN como partido político. A pesar de que la izquierda ya había participado en las elecciones presidenciales de 1989 y los comicios legislativos y municipales de 1991, su representación se había limitado al partido Convergencia Democrática (CD) –de tendencia socialdemócrata– que había sido el aliado político de la guerrilla durante la década de 1980 bajo el lema de Frente Democrático Revolucionario (FDR). Estos comicios fueron conocidos como “las elecciones del siglo” al reunir, por primera vez, una pluralidad de corrientes ideológicas nunca antes vista en la competencia electoral de El Salvador, que incluso agrupó a los grupos antes insurgentes.

Las elecciones de 1994, y particularmente la contienda presidencial, es un elemento fundamental para comprender la agenda actual de reformas electorales. Dado que ninguno de los partidos obtuvo más de la mitad de los votos válidos, la segunda vuelta fue disputada por la alianza FMLN-CD y el partido ARENA, que finalmente ganó un segundo período presidencial. El impulso de una nueva agenda de reforma ocurre en el contexto de la segunda vuelta, cuando los contendientes acuerdan

---

7 Universidad de Salamanca (2013). *Encuestas a diputados salvadoreños, 2012-2015*, Área de Ciencia Política y de la Administración; y Programa de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca. Base de datos. Último acceso: 10:00, 07/09/2015. Vínculo: [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm)

promover reformas de segunda generación –en alusión a las aprobadas para alcanzar los acuerdos de 1992– para consolidar la incipiente democracia salvadoreña. Como resultado de este acuerdo, durante la segunda administración de ARENA se creó la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), cuyo objetivo principal era el de fijar las bases para un plan de nación que incluyera el eje de reformas político-electorales.

La entidad fue conformada por personas que no solo participaron años después en esfuerzos de sociedad civil por impulsar la agenda de reforma electoral, sino que también habían representado al gobierno o a la guerrilla en el proceso de paz que concluyó en 1992<sup>8</sup>. En 1998, la CND presentó un documento en el que planteaban una serie de reformas al sistema político, entre las que destacaban un rediseño de las circunscripciones electorales, la conformación plural de los concejos municipales, la habilitación de candidaturas independientes o no partidarias, el voto residencial o domiciliar<sup>9</sup>, la separación de funciones de la autoridad electoral, una Ley de Partidos Políticos y un Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) que equipararía el registro poblacional con el padrón electoral<sup>10</sup>. Ninguna de estas propuestas, a excepción de la última, fue implementada durante la década siguiente<sup>11</sup>.

La “coyuntura crítica” ocurrió hasta el año 2010 cuando la Sala de lo Constitucional, renovada en cuatro de sus cinco miembros en 2009 –año el que también tuvo lugar la alternancia de la presidencia a favor del FMLN– resolvió que las listas cerradas y bloqueadas y la inhabilitación de candidaturas independientes en elecciones legislativas contrariaban la Constitución (sentencia 61-2009). La decisión tuvo un impacto importante en las élites parlamentarias, que infructuosamente buscaron reformar la Constitución para detener el fallo e incluso advirtieron con destituir a los magistrados constitucionales<sup>12</sup>. Sin embargo, la sentencia también motivó a que organizaciones ciudadanas que habían exigido las reformas, sin mayor éxito, reactivaran sus esfuerzos.

---

8 David Escobar Galindo y Salvador Samayoa fueron firmantes de los acuerdos de 1992 en representación del gobierno y de la guerrilla, respectivamente; a la vez que integraron la CND desde sus inicios junto con otros prominentes líderes políticos o reconocidos tecnócratas. Entre ellos también se encontraba Roberto Rubio, que había integrado la guerrilla en labores diplomáticos en Europa y se incorporaría como director de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) hasta la actualidad, y Francisco de Sola, miembro y de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) que presidiría posteriormente. Ambas organizaciones son miembros claves en los esfuerzos actuales de sociedad por promover la agenda de reformas político-electorales.

9 Hasta años recientes, se seguía un modelo en el que los centros de votación se distribuían entre el electorado según la inicial del primer apellido del elector.

10 Comisión Nacional de Desarrollo (1998). *Bases para el Plan de Nación*, 16 de enero de 1998, p. 18.

11 Aunque el voto residencial se implementó en una primera fase piloto en 2006, esta solo comprendió siete municipios pequeños de un total de 262. Su primera implementación a nivel nacional tuvo lugar en las elecciones presidenciales de 2014.

12 FUSADES (2010). “Oportunidad de reforma política”, Boletín de estudios políticos N° 1, pp. 4-7.

El perfil académico de los miembros de la Sala y su vinculación con varias de las organizaciones de sociedad civil, que luego exigirían retomar la agenda de reforma política<sup>13</sup>, son rasgos que motivaron a un creciente uso de la justicia constitucional en asuntos electorales. Este tipo de decisiones judiciales que impactan las dinámicas políticas y sociales son el reflejo de procesos de “judicialización de la política”. La judicialización de la política hace referencia a los casos en que los conflictos políticos se resuelven en las cortes y por tanto estas tienen una incidencia sustancial en la legislación y en las políticas públicas<sup>14</sup>.

El fallo citado reactivó la agenda de reforma electoral y fue el primero de una serie de fallos que modificaría el sistema electoral en distintas áreas; no únicamente en los componentes tradicionales del mismo – forma de candidaturas y estructura del voto (sentencias 57-2011 y 48-2014)– sino incluso en elementos propios del sistema de partidos –democracia interna, fiscalización del financiamiento (sentencia 43-2013), listas de candidaturas independientes (sentencia 59-2014) e integración de organismos electorales temporales, incluidas las mesas electorales (sentencia 139-2013). Sin embargo, antes de dicha resolución también se registran algunos casos de judicialización, específicamente con la eliminación de la circunscripción nacional (sentencias 6-2000 y 28-2002) y de los umbrales electorales (sentencia 11-2004). Por ello resulta conveniente agrupar las reformas aprobadas en dos lapsos respecto a esta “coyuntura crítica”: un período de menor judicialización de la política (1992-2010) y un período de mayor judicialización de la política (2011-2015).

## Las reformas aprobadas

La identificación de la “coyuntura crítica” en la época postconflicto, producida por un incremento en la judicialización de la política, permite agrupar las reformas en dos períodos: uno entre 1992 y 2010, de menor judicialización, y otro de 2011 a 2015, de mayor judicialización. En el cuadro 1, se muestran las reformas más relevantes en materia electoral bajo tal metodología. Asimismo, se define el origen de las mismas –si fueron o no motivadas por un fallo judicial–, su contenido y el impacto en dos aspectos que ya se anticiparon como elementos en conflicto: la ampliación de derechos y la gobernanza electoral, entendida esta última como la interacción entre las reglas e instituciones que rigen los procesos electorales.

---

13 Miranda, G. (2015). “La Ley de Partidos Políticos en El Salvador. El consenso de las élites legislativas de excluir el consenso de la sociedad civil”, Portal Reformas Políticas: [https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt\\_el-salvador\\_mirandacuestas.pdf](https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt_el-salvador_mirandacuestas.pdf), p. 10. Último acceso: 20:00, 17 de agosto de 2015.

14 Domingo, P. (2004). “Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America”, *Democratization*, vol. 11, n° 1 (febrero), p. 110.

El primer rasgo que sobresale al enlistar las reformas es que, efectivamente, la agenda se reactivó en el período de mayor judicialización de la política, posterior a la sentencia de 2010. En el período de menor judicialización se presentan cuatro reformas, mientras que en el período de mayor judicialización se observan 12.

Una revisión de las reformas presentadas (16 de 1992 a 2015) lleva a preguntarse cuáles factores explican una baja producción de reformas en los años posteriores al conflicto armado. Se descartan al menos dos: la conformación legislativa o la ausencia de propuestas. La conformación legislativa no ha variado en los dos períodos observados, en tanto ARENA y FMLN han permanecido como los dos partidos mayoritarios que, si bien no han alcanzado la mayoría simple necesaria para aprobar legislación ordinaria, siempre han contado con el apoyo partidos minoritarios para tal propósito<sup>15</sup>. Tampoco puede afirmarse que hubo una ausencia de propuestas de reformas antes de la “coyuntura crítica” de 2010; durante la primera década de 2000, se observan distintas propuestas tanto de organizaciones de sociedad civil como del TSE en distintas áreas.

Un ejemplo de lo anterior es la Ley de Partidos Políticos. Una primera propuesta fue presentada en 2002 por la autoridad electoral, mientras que el FMLN presentó dos anteproyectos sobre regulación a las donaciones a partidos políticos en 2002 y 2003<sup>16</sup>. Otro caso es el de rediseño de circunscripciones electorales para el caso de las elecciones legislativas, propuesta que fue presentada por el Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE) en 2002. Un tercer ejemplo es el de la separación de funciones del TSE. Si bien se han aprobado reformas referidas a la institucionalidad de la autoridad electoral, estas tienen que ver con la inserción de procedimientos sancionatorios en el Código Electoral y con la ciudadanía de los organismos temporales electorales.

La judicialización de la política parece ser entonces el factor que aceleró los procesos de reforma, como ya se ha anticipado. Antes que la Sala de lo Constitucional provocara la coyuntura ya mencionada, se registraron solo cuatro reformas electorales. El 75% de las reformas –12 de un total de 16– corresponden al período de mayor judicialización.

---

15 FUSADES (2011). *Segundo año de Gobierno del Presidente Funes. Apreciación General*, junio de 2011, p. 39.

16 Op. Cit. Miranda, p. 4.

Cuadro 1. Sistematización de reformas aprobadas

Período	Reforma	Origen	Contenido	Impacto en derechos	Impacto en gobernanza
Menor judicialización de la política	Equiparación de registro poblacional con padrón electoral (2002)	Asamblea Legislativa	Se permitió votar con la identificación ordinaria en sustitución del “carné electoral”	Amplió las facilidades del ejercicio del sufragio activo	Simplificó la gobernanza al sujetar el padrón a un registro ajeno a la autoridad electoral
	Voto residencial (2005)	Asamblea Legislativa	Se implementó el modelo en siete municipios para 2006 y se facultó al TSE para su ampliación gradual	Amplió las facilidades del ejercicio del sufragio activo	Complejizó la gobernanza al modificar la distribución de centros de votación e incrementar su número
	Eliminación de circunscripción nacional (2005)	Sala de lo Constitucional (sentencias 6-2000 y 28-2002)	Se redistribuyeron 20 escaños en circunscripciones departamentales	Ninguno	Simplificó la gobernanza al reducirse el cálculo de escaños en una circunscripción
	Eliminación de umbrales porcentuales (2007)	Sala de lo Constitucional (sentencia 11-2004)	Se expulsó el requisito para los partidos de obtener cierto porcentaje de votos a fin de permanecer inscritos	Amplió las facilidades del derecho de asociación en relación a las organizaciones partidarias	Simplificó la gobernanza al reducir las posibilidades de iniciar procesos de cancelación de partidos

Mayor judicialización de la política	Redistribución de escaños en circunscripciones (2011)	Asamblea Legislativa	Se adecuaron las circunscripciones conforme al censo de 2007	Ninguno	Ninguno
	Candidaturas independientes (2011)	Sala de lo Constitucional (sentencias 61-2009 y 10-2011)	Se permitió inscribir candidaturas no partidarias para la elección de diputados	Amplió el ejercicio al sufragio pasivo a personas no militantes de partidos políticos	Complejizó la gobernanza en cuanto a la inscripción de candidaturas y el conteo de votos
	Listas cerradas y debloqueadas (2011)	Sala de lo Constitucional (sentencias 61-2009 y 57-2011)	Se permitió votar por distintos candidatos a diputados dentro de una lista partidaria	Amplió la libertad del voto en su plena capacidad de opción	Complejizó la gobernanza al fijar nuevas fases de conteo dentro de las listas
	Voto desde el exterior (2013)	Asamblea Legislativa	Se habilitaron modalidades de voto desde el extranjero para la elección presidencial	Amplió el ejercicio del sufragio activo fuera del país	Complejizó el proceso electoral al reproducirlo en varias de sus fases en el extranjero
	Cuota de género (2013)	Asamblea Legislativa	Se estableció una cuota mínima del 30% para la inscripción de candidaturas legislativas y municipales	Amplió el derecho de sufragio pasivo de las mujeres	Complejizó la gobernanza en la verificación de inscripción de candidaturas
	Fiscalización del financiamiento de partidos (2013)	Asamblea Legislativa y Sala de lo Constitucional*	Se fijaron obligaciones de transparencia y rendición de cuentas y límites a las donaciones	Amplió el derecho de acceso a la información	Complejizó la gobernanza en la fiscalización del financiamiento
	Democracia interna (2013)	Asamblea Legislativa y Sala de lo Constitucional*	Se obligó a implementar elecciones de autoridades y candidaturas partidarias	Amplió los derechos de sufragio activo y pasivo desde los partidos políticos	Complejizó la gobernanza en la fiscalización de los procesos de democracia interna
	Concejos municipales pluripartidarios (2013)	Asamblea Legislativa	Se estableció la proporcionalidad en los concejos municipales	Amplió las posibilidades de representación de la oposición	Complejizó el conteo de los votos para la distribución de los concejales
	Sanciones en el Código Electoral (2013)	Asamblea Legislativa	Se fijaron procedimientos sancionatorios ante el TSE	Amplió el acceso a la justicia electoral al establecer procedimientos definidos	Complejizó la administración de justicia electoral al definir plazos y formas a cumplir
	Listas abiertas (2014)	Sala de lo Constitucional (sentencia 48-2014)	Se permitió votar por candidatos a diputados de distintas listas partidarias u opciones independientes	Amplió el ejercicio del sufragio activo en su plena capacidad de opción	Complejizó el conteo de los votos en las mesas electorales y la distribución de los escaños
	Candidaturas independientes en listas (2014)	Sala de lo Constitucional (sentencia 59-2014)**	Se permitió la creación de listas de candidatos no independientes para el cálculo de cocientes y residuos	Amplió el ejercicio del sufragio pasivo respecto a los candidatos independientes al compartir votos como ocurre dentro de las listas partidarias	Complejizó la inscripción de candidaturas independientes, el conteo de los votos y la distribución de escaños
Ciudadanización de organismos electorales temporales (2015)	Sala de lo Constitucional (sentencia 139-2013)**	Se prohibió la integración partidarias de los organismos electorales temporales	Amplió la participación ciudadana en la fiscalización de los procesos electorales	Complejizó el proceso de integración de los organismos electorales temporales y la capacitación de las mesas electorales	

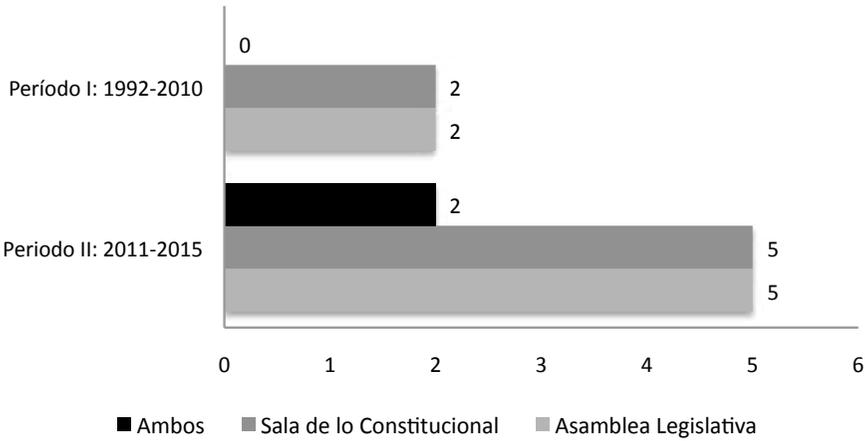
\* En la sentencia 43-2013 de 2014, la Sala de lo Constitucional declaró la inconstitucionalidad por omisión por no garantizarse, en la Ley de Partidos Políticos, el acceso a la información sobre financiamiento de los partidos y el derecho al sufragio pasivo y la democracia representativa respecto a la democracia interna de los mismos. Sin embargo, la Asamblea Legislativa aún no ha cumplido con lo ordenado por la Sala de lo Constitucional.

\*\* La Asamblea Legislativa todavía no ha legislado en estas áreas.

Fuente: Elaboración propia. No fueron incluidas las interpretaciones de la Sala de lo Constitucional que no implicaron un proceso de reforma, como la forma de presentar la planilla en la elección de diputados o el número de períodos intermedios para efectos de reelección presidencial (sentencias 6-2011 y 163-2013, respectivamente).

El origen de las reformas corresponde tanto al Órgano Legislativo como a la Sala de lo Constitucional en iguales proporciones, como se muestra en el gráfico 2. Mientras la Asamblea Legislativa aprobó siete reformas que surgieron de iniciativas de sus diputados, otras siete derivaron de sentencias constitucionales. Por otra parte, en dos temas regulados por la Ley de Partidos Políticos –fiscalización del financiamiento y democracia interna– la reforma surgió del Órgano Legislativo en una primera fase de legislación y de la Sala de lo Constitucional en una segunda fase de control de constitucionalidad, en el que se advirtieron vacíos sustanciales todavía no atendidos.

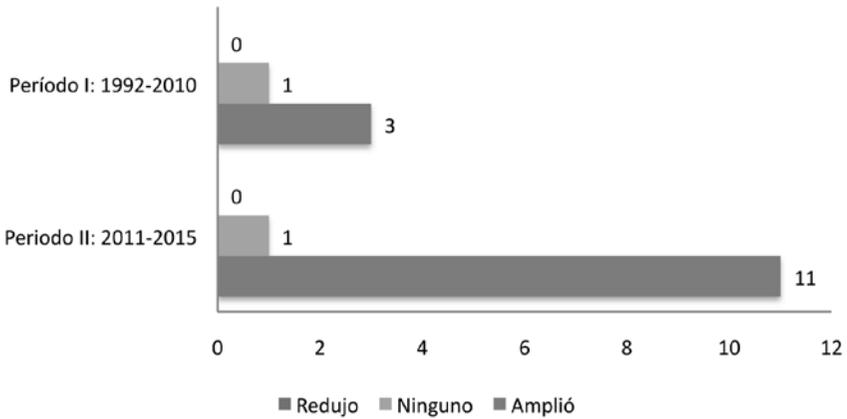
**Gráfico 2. Origen de las reformas**



Fuente: Elaboración propia con base en la sistematización de las reformas analizadas.

Ninguna de estas reformas analizadas restringió derechos. Al contrario, 14 de las 16 de las reformas analizadas en ambos periodos –equivalente al 87.5%– ampliaron derechos, ya sea al facilitar su ejercicio o al expandir sus alcances, mientras el resto no tuvo impacto alguno en este sentido, como se presenta en el gráfico 3. Respecto a la facilitación del ejercicio de ciertos derechos se encuentran, entre otras reformas, la equiparación del registro electoral con el documento de identidad, el voto residencial o el voto desde el exterior. En cuanto a la expansión de alcances se verifica en varias reformas, tales como el establecimiento de cuotas de género al interior de los partidos o la posibilidad de presentar candidaturas a diputados de forma individual sin necesitar de la postulación de un partido político.

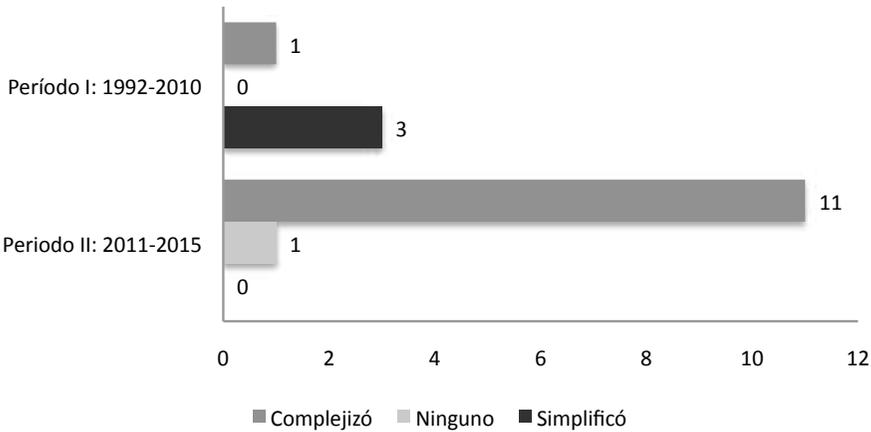
### Gráfico 3. Impacto de las reformas en el ejercicio y alcances de derechos



Fuente: Elaboración propia con base en sistematización de las reformas analizadas.

Respecto al impacto de las reformas en la gobernanza electoral, durante el primer periodo se observa que, con la excepción del voto residencial, la mayoría de modificaciones simplificaron la gobernanza electoral en cuanto a la administración del registro electoral, al cálculo de escaños y a los procesos de cancelación de partidos. Durante el segundo periodo, sucedió lo opuesto. La realización de procedimientos administrativos y organización del registro electoral se hacen más complejos. La modificación en las formas de presentar las candidaturas y de calcular la distribución de cargos, tanto en elecciones legislativas como municipales, así como la introducción de instrumentos de democracia interna y fiscalización de los partidos políticos, la reestructuración de organismos electorales y el voto desde el exterior, son nuevos elementos que incrementan la complejidad de gobernanza electoral. Como se ilustra en el gráfico 4, del total de 16 reformas analizadas, el 87.5% (14) complejizaron la gobernanza electoral, el 18.75% (3) la simplificaron y únicamente una reforma, equivalente al 6.25%, no significó cambio alguno en esta dimensión.

#### Gráfico 4. Impacto de las reformas en la gobernanza electoral



Fuente: Elaboración propia con base en sistematización de las reformas analizadas.

Sin duda, la adopción de reformas electorales en el caso salvadoreño ha sido dinámica en los 24 años de vida democrática. Aunque se ha avanzado considerablemente en la expansión y alcances de derechos, la institucionalidad electoral no ha avanzado al mismo ritmo para responder y hacer valer los mismos derechos ampliados. El resultado: persiste un déficit entre más derechos y el estado actual del andamiaje institucional electoral. De allí se derivan los desafíos en materia de reforma político-electoral que determinan el contenido de la agenda pendiente.

### La agenda pendiente

En las décadas posteriores al conflicto armado, el sistema político salvadoreño presenta nuevos espacios de participación al ampliar y facilitar ciertos derechos políticos, como se muestra al sistematizar las reformas políticas observadas durante las últimas décadas. Asimismo, durante este período se observa un rol más proactivo de organizaciones de la sociedad civil en la discusión y elaboración de propuestas de reformas políticas. Sin embargo, en contraste con lo anterior, las instituciones no se han adaptado los nuevos avances. Al respecto, resulta oportuno hacer una breve referencia al concepto de instituciones políticas y su relación con la participación política.

Huntington define a las instituciones políticas como organizaciones dedicadas a mantener el orden, resolver disputas, seleccionar autoridades y promover la vida en comunidad entre dos o más fuerzas sociales<sup>17</sup>. El proceso por el cual tales instituciones adquieren mayor valor y estabilidad se conoce como “institucionalización” y puede ser medido respecto a cuatro elementos: adaptabilidad o rigidez, en relación a la adecuación a los cambios del entorno; complejidad o simplicidad, según la diversificación de sus funciones y unidades jerárquicas; autonomía o subordinación, en referencia al grado de independencia respecto a otros grupos; y coherencia o desunión, de acuerdo al nivel de consenso sobre las funciones de la institución y sus formas de cumplirlas<sup>18</sup>. Asimismo, cabe resaltar que las instituciones políticas son altamente institucionalizadas cuando son adaptables, complejas, autónomas y coherentes. En ese sentido, los países más estables son aquellos en donde un incremento en la participación política es acompañado con niveles mayores de institucionalización, mientras que una participación sin instituciones adecuadas podría llevar a situaciones de inestabilidad<sup>19</sup>.

La historia salvadoreña ha seguido este último escenario. Durante las décadas intermedias del siglo XX, el proceso de modernización del estado, la inserción de políticas sociales, la apuesta por el modelo de industrialización y el incremento en el precio de los productos agrícolas de exportación produjeron una movilización social importante que elevó los niveles de participación política. Sin embargo, un bajo nivel de institucionalización evitó que la conflictividad social fuera administrada por vías pacíficas y permitió un aumento en la convulsión política que precedió al conflicto armado durante la década de los setentas. Dicho conflicto finalizó en acuerdos que, en resumen, se propusieron elevar el grado de institucionalización política a fin de permitir un sistema más inclusivo y más estable. No obstante, décadas más tarde se presenta un nuevo déficit entre la aparición de nuevos signos de participación y un mínimo avance en la institucionalidad política, particularmente en la capacidad de la autoridad electoral cuya estructura no ha cambiado desde inicio de los noventas. Lo anterior se verifica en dos dimensiones: en primer lugar, en las posiciones de distintos actores en momentos diferentes; y en segundo lugar, en el desempeño del TSE en los últimos procesos electorales.

Las objeciones acerca de la conformación de la autoridad electoral se registran en distintas instancias. Respecto al Órgano Legislativo, se observan en las discusiones de la Constitución de 1983 y de la reforma constitucional de 1991 que posibilitó el fin del conflicto armado. Diputados de los partidos Acción Democrática y Democracia

---

17 Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*, pp. 8 – 9.

18 *Ibíd.*, 12 – 24.

19 *Ibíd.*, 55.

Cristiana advirtieron los riesgos de concentrar las funciones de administración y justicia electoral en un órgano integrado por representantes partidarios<sup>20</sup>. Asimismo, como ya se señaló con anterioridad, la CND propuso tal separación en 1998.

Por otra parte, respecto a organizaciones de la sociedad civil, la reforma fue propuesta en 2002 por MIRE; en 2006, por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); y en 2012, por un grupo de organizaciones denominado “Aliados por la Democracia”<sup>21</sup>. Incluso el entonces presidente del TSE en 2012, un connotado dirigente del FMLN y actual Secretario de la Presidencia, confirmó la necesidad de una reforma estructural del TSE que despartidizara la justicia electoral y actualizara el marco legal que rigen los procesos electorales<sup>22</sup>. De igual manera, tanto en la academia como en la opinión pública, se ha planteado la separación de funciones como una reforma necesaria<sup>23</sup>.

El fundamento detrás de estas reformas es la necesidad de contar con instituciones idóneas para administrar elecciones y proveer una justicia independiente e imparcial. En ambas áreas, el desempeño de la autoridad electoral en las últimas elecciones ha sido deficitario. En cuanto a la administración de elecciones, la autoridad electoral fue incapaz de gestionar efectivamente la introducción del sistema de listas abiertas en los comicios legislativos de 2015, particularmente en su fase de conteo y transmisión de resultados. A dos meses de la elección aún no se tenían resultados definitivos e incluso se tuvo que suspender la toma de posesión de una porción importante de los diputados<sup>24</sup>.

Por otra parte, en relación a la justicia electoral, el TSE no ha aplicado la regulación del financiamiento partidario, particularmente en lo que respecta a las donaciones ilegales de empresas con participación estatal y gobiernos extranjeros<sup>25</sup>. Además, existen vacíos importantes en la legislación, tanto en este tema como en el democracia interna, a pesar de numerosos fallos de la Sala de lo Constitucional que ordenan garantizar la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y la

---

20 Unidad de Archivo Legislativo (1983). “Versiones Taquigráficas que Contienen Discusión y Aprobación del Proyecto de la Constitución de la República de 1983”, Tomo VIII, noviembre de 1983; y Unidad de Archivo Legislativo (1991). “Versión taquigráfica de la sesión plenaria ordinaria del 29 de abril de 1991”.

21 Aliados por la Democracia (2012). *Compromiso con la democracia*, febrero de 2012.

22 FUSADES (2012). “Perspectiva de la autoridad electoral sobre la reforma política en El Salvador”, Memorándum Político N° 17, pp. 6 – 7.

23 Artiga, A. (2008). “Entre las expectativas de cambio y los riesgos políticos”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 218 (noviembre-diciembre), pp. 20-21.

24 FUSADES (2015). “El impacto del “voto cruzado” en las elecciones legislativas de marzo de 2015”, Serie de investigación 1-2015, noviembre de 2015, p. 24.

25 Ferraro, A. y Rastrullo, J. (2013). “¿Clientelismo político en El Salvador? Estudio de caso de Alba Petróleos y sus empresas relacionadas”, Informe de Consultoría, Universidad de Salamanca.

democracia en sus procesos internos<sup>26</sup>. Un caso específico de lo anterior se verifica en la falta de atribuciones del TSE para fiscalizar el financiamiento, ya sea al investigar a los donantes respecto a su situación bancaria o tributaria como al inspeccionar los estados financieros de los partidos políticos<sup>27</sup>.

Los elementos de institucionalización enunciados al inicio de este apartado sirven como parámetros para el caso salvadoreño. Por ejemplo, la incapacidad de administrar un cambio en el sistema de listas indica cierto grado de rigidez. O bien, los vacíos legales que impiden una aplicación efectiva de la regulación de partidos políticos impiden un abordaje efectivo a nuevas casuísticas y por tanto un bajo nivel de complejidad. Otro elemento de fondo es la falta autonomía con la que cuenta el TSE frente a otros grupos de poder, especialmente los partidos políticos<sup>28</sup>. Por tanto, el desajuste entre el incremento de la participación política –provocado por la ampliación de derechos– y el estado actual de una gobernanza electoral cuya modernización ha sido postergada, podría colocar en riesgo el avance democrático de El Salvador.

## Conclusiones

Los procesos de consolidación democrática demandan de una revisión constante de las instituciones que integran el sistema político. En el caso salvadoreño, al tratarse de un ejercicio democrático reciente, debe resaltarse al menos dos signos alentadores en dicho proceso. El primero es el fortalecimiento de derechos, especialmente del sufragio tanto en su dimensión activa como pasiva. El hecho de que votar y ser votado sea más fácil en El Salvador es un avance virtuoso que no debe ignorarse. El segundo es la aparición proactiva de sectores de la sociedad civil que no solo están dispuestos a ser parte de la discusión, sino también de las propuestas de reforma.

A esta expansión de derechos y en la participación política se contrapone una institucionalización que responde a las necesidades de un ambiente de postconflicto propio de la década de los noventas. Esta baja institucionalización no es una discusión reciente; de hecho, desde 1994 hubo un pacto formal entre las principales representaciones partidarias de promover una segunda generación de reformas políticas. No obstante a este suceso y a los múltiples esfuerzos de instancias gubernamentales y no gubernamentales, la postergación de reformas estructurales se ha alargado significativamente.

---

26 Op. Cit FUSADES (2015), pp. 25 – 30.

27 *Ibíd.*

28 Sentencia de inconstitucionalidad 18-2014 del 18 de junio de 2014 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

El TSE tiene actualmente múltiples tareas que sobrepasan su capacidad real de gestión, ya sea por la falta de instrumentos legales o burocráticos o por la falta de idoneidad desde su composición. Identificar e implementar la mejor estructura no es un tema fácil, especialmente si esta requiere de una reforma constitucional como podría suceder para el caso de la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales. Sin embargo, precisamente por tratarse de una reforma compleja, su procrastinación dificulta aún más la situación. Asimismo, antes de efectuar cualquier reforma, debe preceder una discusión inclusiva e informada. Por ejemplo, debe considerarse la política comparada en la región latinoamericana, donde coexisten modelos tanto con autoridades que concentran funciones como con órganos separados de administración y de justicia electoral. Resulta imperante auditar las experiencias recientes para identificar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas.

La vida en democracia puede alimentar una especie de conformismo o falta de urgencia que incentiva a la inmovilidad. Sin embargo, la inmovilidad ha demostrado ser el aliciente para que los conflictos sociales escalen a crisis complejas. Si bien la coyuntura crítica ocasionada en 2010 por un fallo judicial fue una valiosa oportunidad de abandonar el inmovilismo y de reconocer más derechos, poco se habrá avanzado si no se fortalecen las instituciones destinadas a protegerlos. Es decir, mientras el sistema político-electoral de El Salvador es del siglo XXI si es observado desde la perspectiva de la expansión y alcance de derechos, todavía pertenece al siglo XX según la calidad de su gobernanza electoral. De allí que haya una labor de institucionalización aún pendiente.

## Bibliografía

- Aliados por la Democracia (2012). Compromiso con la democracia, febrero de 2012.
- Artiga, A. (2008). “Entre las expectativas de cambio y los riesgos políticos”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 218 (noviembre-diciembre): 15 – 22.
- Buquet, D. (2007). “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2007, Vol. 16.
- Código Electoral de 1993 de El Salvador.
- Código Electoral de 2013 de El Salvador.
- Comisión Nacional de Desarrollo (1998). *Bases para el Plan de Nación*, 16 de enero de 1998, p. 18.
- Constitución de la República de El Salvador
- Disposiciones Especiales para la Emisión del voto Residencial, Decreto Legislativo N° 133 de 2003.
- Domingo, P. (2004). “Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America, *Democratization*, vol. 11, n° 1 (febrero).
- Ferraro, A. y Rastrollo, J. (2013). “¿Clientelismo político en El Salvador? Estudio de caso de Alba Petróleos y sus empresas relacionadas”, Informe de Consultoría, Universidad de Salamanca.
- FUSADES (2010). “Oportunidad de reforma política”, Boletín de estudios políticos N° 1, pp. 4-7.
- FUSADES (2011). *Segundo año de Gobierno del Presidente Funes. Apreciación General*, junio de 2011
- FUSADES (2012). “Perspectiva de la autoridad electoral sobre la reforma política en El Salvador”, Memorándum Político N° 17, pp. 6 – 7.
- FUSADES (2015). “El impacto del “voto cruzado” en las elecciones legislativas de marzo de 2015”, Serie de investigación 1-2015, noviembre de 2015, p. 24.

- García Díez, F. (2001). *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- García Díez, F. (2006). Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina: los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel. Documentos CIDOB, 2006, Vol. 14.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*.
- Ley de Partidos Políticos de 2013 de El Salvador.
- Miranda, G. (2015). “La Ley de Partidos Políticos en El Salvador. El consenso de las élites legislativas de excluir el consenso de la sociedad civil”, Portal Reformas Políticas: [https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt\\_el-salvador\\_mirandacuestas.pdf](https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt_el-salvador_mirandacuestas.pdf), p. 10. Último acceso: 20:00, 17 de agosto de 2015.
- Programa de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca. Base de datos. Último acceso: 10:00, 07/09/2015. Vínculo: [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm)
- Sentencia de inconstitucionalidad 10-2011 del 24 de octubre de 2012 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Sentencia de inconstitucionalidad 11-2004 del 21 de marzo de 2006 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Sentencia de inconstitucionalidad 139-2013 del 22 de julio de 2015 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Sentencia de inconstitucionalidad 18-2014 del 18 de junio de 2014 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Sentencia de inconstitucionalidad 28-2002 del 8 de abril de 2003 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Sentencia de inconstitucionalidad 43-2013 del 22 de agosto de 2014 y resoluciones posteriores de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Sentencia de inconstitucionalidad 48-2014 del 5 de noviembre de 2014 y resoluciones posteriores de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 57-2011 del 7 de noviembre de 2011 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 59-2014 del 17 de noviembre de 2014 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 61-2009 del 29 de julio de 2010 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 6-2000 del 17 de mayo de 2002 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Unidad de Archivo Legislativo (1983). “Versiones Taquigráficas que Contienen Discusión y Aprobación del Proyecto de la Constitución de la República de 1983”, Tomo VIII, noviembre de 1983.

Unidad de Archivo Legislativo (1991). “Versión taquigráfica de la sesión plenaria ordinaria del 29 de abril de 1991”.

Universidad de Salamanca (2013). *Encuestas a diputados salvadoreños, 2012-2015*, Área de Ciencia Política y de la Administración.



---

# El diálogo interpartidario como mecanismo para lograr reformas políticas: el caso de México

---

José María Serna de la Garza  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

## Introducción

Un momento significativo en el proceso de cambio político que eventualmente llevó a la desaparición del sistema de partido hegemónico en México ocurrió en 1997, cuando el partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Este hecho no fue sino el preludio de lo que a partir del 2000 se convertiría en una de las características del emergente sistema político multipartidista: los llamados “gobiernos divididos”<sup>1</sup>.

Ahora bien, contrario a algunos pronósticos catastrofistas, existe evidencia de que los “gobiernos divididos” no han llevado a la parálisis legislativa ni a la ingobernabilidad. Entre ella es posible incluir un estudio de la tarea legislativa del Congreso en México, centrado en cuatro indicadores (el origen de las iniciativas, su tasa de aprobación, los patrones de votación en el pleno de la Cámara de Diputados y las coaliciones formadas para la aprobación de las iniciativas de ley), en un periodo que abarca tres legislaturas sin mayoría de setiembre de 1997 a agosto del 2006 (LVII, LVIII y LIX legislaturas).

---

1 Por este concepto se entiende la circunstancia de que el presidente de la República, desde el 2000, no ha contado con mayoría de su propio partido en ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión.

De esta forma, al analizar una base de datos del total de votaciones nominales en el pleno de la Cámara de Diputados (1997-2006), así como los patrones de coalición, el estudio de Casar mostró que la percepción de un Congreso improductivo y opuesto de manera sistemática a las iniciativas del Ejecutivo y su partido no tenía sustento en la realidad. Con ello se refutaron las tesis de que la pluralidad del Congreso se había traducido en incapacidad para lograr acuerdos y de que la ausencia de mayorías para el partido del presidente había llevado al escenario de ingobernabilidad<sup>2</sup>.

El estudio de la productividad legislativa se ve reforzado con otro estudio de Casar y Marván, el cual se centra en las reformas a la Constitución mexicana durante el periodo 1997-2012<sup>3</sup>. Después de analizar los 69 decretos de reforma constitucional publicados en esos años, dichos autores concluyen que con esos datos es posible cuestionar las tesis de que el pluralismo ha sido responsable de una cierta parálisis legislativa y de que ha obstaculizado uno de los instrumentos que la clase política mexicana ha empleado para gobernar el país: la reforma a la Constitución. El estudio prueba lo contrario: en la etapa de gobiernos sin mayoría se observa una clara tendencia al alza en el reformismo constitucional del Congreso mexicano.

A su vez, lo anterior ha requerido de la formación de coaliciones pluripartidistas para aprobar las reformas, habida cuenta de que el artículo 135 de la Constitución mexicana exige votación mayoritaria de dos tercios en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, más el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas para tener por aprobada una reforma a la norma fundamental. Cabe destacar que la ley exige esto en un contexto en que ningún partido político cuenta con mayoría absoluta en ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión. Para Casar y Marván:

Los hallazgos como resultado de la revisión exhaustiva de los decretos constitucionales lo único que quieren decir es que no ha habido parálisis en el Congreso, que el reformismo constitucional se ha acelerado, que la ausencia de una mayoría para el partido del Presidente no ha sido obstáculo para la formación de coaliciones, que las coaliciones suelen ser más amplias que las requeridas por la ley y que hay una mayor coincidencia entre el PRI y el PAN. Nada más pero nada menos<sup>4</sup>.

Es decir, entre 1997 y el 2012 no hubo parálisis legislativa ni crisis de gobernabilidad. En ese periodo, los líderes de los distintos partidos con representación en el Congreso federal y las legislaturas locales estuvieron dispuestos a negociar, lograr acuerdos e

---

2 Casar, M. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. En: *Política y Gobierno*, vol. XV, nº 2, segundo semestre del 2008. 221-270.

3 Casar, M. y Marván, I. (coords.) (2014). *Reformar sin Mayorías, La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México: Taurus.

4 *Ibid*, p. 50.

integrar coaliciones para aprobar leyes y reformas a la Constitución general, en una gran variedad de temas<sup>5</sup>.

A pesar de lo anterior, en diversos momentos algunos actores señalaron que las reformas de mayor calado, las que mayor impacto podían tener para que el país avanzara hacia mejores niveles de desarrollo, seguían pendientes; y que a su vez esto se debía a la falta de un gran acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país<sup>6</sup>. Un gran acuerdo referido a las reformas educativa, político-electoral, energética, financiera, fiscal y de telecomunicaciones. Se trata de temas que dividían de manera importante a la sociedad mexicana o que tenían el riesgo de enfrentar a la clase política con influyentes “poderes fácticos”.

Al iniciar la administración del presidente Peña Nieto, los líderes de los tres principales partidos políticos de México decidieron construir ese gran acuerdo, que a la postre se denominaría “Pacto por México”. En efecto, entre octubre y diciembre del 2012 los líderes del PRI, Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como representantes del presidente electo Peña Nieto, negociaron una serie de acuerdos referidos a los temas pendientes arriba mencionados (entre ellos la reforma político-electoral).

El objetivo del presente ensayo consiste en explicar el contexto y la forma en que se gestó el pacto, así como evaluar cuál fue su contenido básico en materia político-electoral (II) y cómo es que los acuerdos en dicha materia se cristalizaron en la reforma constitucional del 10 de febrero del 2014 (III).

En un primer nivel, la hipótesis del trabajo consiste en que la preocupación por la necesidad de consolidar a la democracia y garantizar la eficacia del régimen político estuvo detrás de la reforma examinada, como se argumentará en la sección de reflexiones finales. Pero yendo más a fondo es posible afirmar que el proceso de diálogo que inició con una comunicación muy fluida entre los distintos actores participantes fue impulsado por la convicción de que los antecedentes de alejamiento

---

5 Por ejemplo, en ese periodo las reformas constitucionales abarcaron temas tan relevantes como derechos humanos, sistema de justicia penal, transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, sistema electoral y sistema de partidos, y sistema federal. Asimismo, la página web de la Cámara de Diputados proporciona datos sobre reformas constitucionales y legislativas aprobadas en las últimas cuatro legislaturas. En la LIX Legislatura (2003-2006) se aprobaron 248 reformas constitucionales y legales; en la LX Legislatura (2006-2009), 214; en la LXI Legislatura (2009-2012), 227, y en la LXII Legislatura (2012-2015), 227 (en esta última, los datos son hasta el 21 de enero del 2015). Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis.htm>

6 En una reseña periodística basada en entrevistas y análisis de declaraciones de actores como Luis Videgaray, Gustavo Madero, Jesús Zambrano y Jesús Ortega se puede identificar este argumento. Ver García, C., Jiménez, A. y Horacio y Nieto, F. (2013). “Cómo se cocinó el Pacto por México”, *El Universal*, 4 de agosto del 2013.

y de no-negociación eran contrarios a sus intereses en el momento en que iniciaba la administración de Enrique Peña Nieto. A su vez, esta convicción permitió sortear los distintos obstáculos al diálogo que se presentaron durante el 2013 (relacionados con el conflicto entre los partidos, en razón de los procesos electorales estatales de ese año).

En efecto, el PAN quedó desdibujado por la derrota en la elección presidencial del 2012, en la cual obtuvo el tercer lugar y requería alguna salida política para recomponerse; el PRD enfrentaba una crisis de división interna y sus fracciones moderadas precisaban encontrar una alternativa para enfrentar el discurso y posturas de las fracciones más radicales. Y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tras haber ganado la elección presidencial con apenas un tercio de los votos, necesitaba distanciarse de la imagen de un pasado autoritario y corporativo, así como sentar las bases para un gobierno eficaz y de resultados. Estas motivaciones dieron oxígeno al Pacto por México, hasta que ocurrió la ruptura final en noviembre del 2013 debido a diferencias vinculadas con la reforma energética (IV).

En apretada cronología y a manera de introducción, es posible establecer que el 2 de diciembre del 2012 se hizo público el Pacto por México, como una serie de acuerdos entre el PRI, PAN y PRD con una ambiciosa agenda de reformas en diversas materias. La primera en procesarse fue la correspondiente a la materia educativa, que fue publicada el 26 de febrero del 2013. Ante los conflictos derivados de los procesos electorales estatales en curso durante el 2013, con riesgo de la ruptura del Pacto por México, el 7 de mayo de ese año se firmó un “Adendum al Pacto por México”, para construir las condiciones que permitieran comicios limpios y a su vez la subsistencia del pacto. Así pudo aprobarse la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicada el 11 de junio del 2013.

Pero los conflictos posteriores a los comicios locales comenzaron a alejar a los partidos firmantes del pacto desde mediados de julio del 2013. Esto afectó el proceso de discusión y aprobación de la reforma político-electoral, que eventualmente fue aprobada y publicada el 10 de febrero del 2014. Finalmente, el 28 de noviembre del 2013 se dio la ruptura del pacto tras la salida del PRD por diferencias profundas, de fondo y de forma, en relación con la reforma energética. Los detalles de cómo y por qué se dio este proceso de diálogo, negociación, desencuentros y conflictos serán examinados en las siguientes secciones.

## La gestación del Pacto por México

Un gran acuerdo sobre temas pendientes y de gran calado fue imposible de lograr durante la administración de Vicente Fox, en cuya presidencia (2000-2006) se desarrolló un conflicto con el partido de la izquierda, en particular con Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal (D.F.) en ese periodo. Dicho conflicto tuvo su momento culminante con el llamado proceso de “desafuero” de López Obrador, en una maniobra política que juntó al PAN y al PRI en un intento por neutralizar a quien se veía crecer como un “peligroso” candidato presidencial para la elección del 2006<sup>7</sup>.

Las secuelas del conflicto con la izquierda, y el derivado del propio proceso electoral del 2006 hicieron imposible un gran acuerdo sobre los temas pendientes en el periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012). López Obrador fue designado “presidente legítimo” de México por la Convención Nacional Democrática, en cuyo seno se calificó al gobierno de Felipe Calderón como “espurio”<sup>8</sup>.

Sin embargo, las condiciones resultantes del proceso electoral federal del 2012 fueron distintas. En dicho proceso compitieron por la presidencia Enrique Peña Nieto como candidato por el PRI, en alianza con el Partido Verde; López Obrador como candidato por el PRD, en alianza con el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC); Josefina Vázquez Mota, del PAN, y Gabriel Quadri de la Torre como candidato del Partido Nueva Alianza (PANAL).

A pesar de algunas acusaciones de irregularidades como compra de votos mediante tarjetas de prepago en supermercados (caso Monex) y robo de algunas urnas, la elección fue declarada válida, en la cual resultó ganador Peña Nieto, con un 38,2 % de los votos. Los otros candidatos obtuvieron los siguientes porcentajes: López Obrador un 31,7 %; Vázquez Mota un 25,4 % y Quadri un 2,3 %.

Por otro lado, en el Congreso de la Unión el PRI logró consolidarse como la fuerza más grande en ambas cámaras, pero sin alcanzar la mayoría absoluta en ninguna de ellas<sup>9</sup>. Además, con el proceso electoral del 2012 el PRI inició un proceso de recuperación

---

7 En la elección presidencial del 2006 se difundieron dos spots negativos cuyo objetivo fue sembrar la idea de que Andrés Manuel López Obrador, el candidato de las izquierdas, era un peligro para México. Fueron difundidos por el PAN y transmitidos el 12 y el 18 de marzo del 2006. Otro spot más en el mismo sentido fue difundido por el Consejo Coordinador Empresarial.

8 El 16 de setiembre del 2006, la llamada “Convención Nacional Democrática”, salida de la coalición que apoyó a López Obrador en la elección presidencial de ese año, designó a este “presidente legítimo” de México. En la misma Convención, la escritora Elena Poniatowska convocó a luchar en contra del “gobierno espurio”. Ver crónica de Jorge Ramos, “AMLO acepta cargo de “presidente legítimo”, *El Universal*, 16 de setiembre del 2006.

9 Barrientos del Monte, F. y Añorve, D. (2014). México 2013: Acuerdos, Reformas y Descontento. *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, N° 1. Pp. 223-225.

y logró mantenerse como la mayor fuerza política del país, al gobernar 21 entidades federativas de un total de 32<sup>10</sup>, y al gobernar un 63 % de los 2445 municipios del país<sup>11</sup>.

Concluida la elección del 2012, el escenario era el siguiente: un PRI de regreso a la presidencia de la República, pero que no había alcanzado un apoyo mayoritario del electorado ni mayoría absoluta en ninguna cámara del Congreso de la Unión (si bien en franca recuperación en estados y municipios); un PAN que pierde la primera magistratura del país, en medio de una división interna provocada por la lucha previa por la candidatura presidencial entre diversas fracciones; y un PRD que a pesar de haber ganado más posiciones en el Congreso, no tuvo la fuerza suficiente para ganar la presidencia.

También resulta importante mencionar algunos antecedentes de las relaciones entre los principales partidos políticos en México, para analizar el posible nivel de acercamiento entre estos para lograr acuerdos. Entre el PAN y el PRI, la relación en este sentido ha sido más fluida, mientras que el PRD ha experimentado debates internos complejos entre quienes sostienen posturas “duras” de no negociación y quienes han adoptado actitudes más pragmáticas de acercamiento a otras fuerzas políticas.

En cuanto a la relación entre el PAN y el PRI es necesario mencionar que ha habido antecedentes de negociación pragmática desde la época del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, con las llamadas “concertaciones” de los años 90 del siglo pasado<sup>12</sup>. También destacan acercamientos para presentar una especie de frente común para impedir que López Obrador llegara a la presidencia en el 2006<sup>13</sup>, y acuerdos legislativos para aprobar diversas leyes y reformas a la Constitución<sup>14</sup>.

Por el lado del PRD se ha dado una discusión interna entre dos posturas. Una de ellas propone negar toda posibilidad de acercamiento y negociación con el partido en el gobierno, primero con el PAN, y a partir de la elección del 2012, con el PRI. La

---

10 El PAN gobernaba cuatro; el PRD, cuatro, y en tres entidades federativas (Oaxaca, Sinaloa y Puebla) el gobierno surgió de coaliciones entre el PAN, PRD, PT y Movimiento Ciudadano. *Idem*.

11 En ese año, el PAN gobernaba un 16 % de los municipios y el PRD un 10 %. *Idem*.

12 “Concertaciones” es el término que se empleó para describir la práctica del presidente Carlos Salinas de Gortari, la cual consistía en ceder al PAN el triunfo electoral en algunas entidades federativas en las que supuestamente había ganado el PRI, a cambio del apoyo político del PAN hacia su gobierno. Para una explicación de este tipo de práctica política, ver el artículo de Álvaro Delgado, “‘Concertación’ oscura y vergonzosa: Salinas negoció Guanajuato con el PAN desde 1988”, *Proceso*, 30 de setiembre del 2001.

13 Ya fue mencionada la alianza que se dio en el proceso de “desafuero” de López Obrador en el 2006 (supra, nota 3). Para un testimonio más reciente desde la izquierda, ver Córdova, A. (2011). “La naturaleza de la alianza PRI-PAN”, *La Jornada*, 10 de abril del 2011.

14 Casar y Marván reportan que la coalición más frecuente para la aprobación de reformas constitucionales entre 1997 y el 2012 fue entre el PRI y el PAN. Casar y Marván, *op. cit.*, p. 50.

otra postura se ve más proclive a acuerdos pragmáticos y reconoce el potencial de negociar para incidir sobre la toma de decisiones relevantes para el país (en lugar de marginarse de ellas).

López Obrador encabezaba la primera postura. En el discurso se negaba a que el PRD se convirtiera en lo que denominaba una “izquierda legitimadora”<sup>15</sup>. Si el PRD negociara con el gobierno, comentó López Obrador, ...a cambio de toda esa ignominia nos darían el honorable título de izquierda moderna y hasta nos aplaudirían en sus medios de comunicación<sup>16</sup>. De hecho, el X Congreso del PRD, celebrado en agosto del 2007, resolvió no reconocer bajo ninguna circunstancia a Calderón como presidente ni entablar negociación o diálogo con él.

Jesús Ortega Martínez, presidente del PRD entre el 2008 y el 2011, y fundador de la corriente Nueva Izquierda dentro de ese partido, representaba la postura contraria. En el 2009 se conocía en la prensa que la dirigencia nacional del PRD se mostraba abierta a la posibilidad de diálogo y acuerdos con el presidente Felipe Calderón para construir una agenda de reformas que sacaran al país de la crisis económica. A un llamado o a una reiteración del Ejecutivo de la necesidad de este acuerdo nacional, el PRD no regatea y estará dispuesto a participar en razón de los intereses del país, declaró entonces Jesús Ortega Martínez<sup>17</sup>. Sin embargo, dado que había un mandato del X Congreso Nacional del PRD que ordenaba a sus dirigentes no reconocer la presidencia de Calderón y no establecer relaciones con el presidente, Ortega dijo que plantearía a los órganos directivos de su partido aceptar el diálogo<sup>18</sup>.

Desde que asumió la presidencia del PRD a finales del 2008, Ortega Martínez impulsó esta postura de manera consistente; sin embargo, el conflicto interno fue tan grave que a casi un mes de que concluyera su gestión al frente del PRD fue acusado por un grupo de perredistas de quebrantar la legalidad interna al negociar con Calderón y el PAN alianzas electorales en varios estados<sup>19</sup>. Por ello advirtieron que interpondrían en su contra un recurso de queja ante la Comisión Nacional de Garantías, para solicitarle que cancelara su afiliación al PRD<sup>20</sup>.

El conflicto interno en el PRD se resolvió de manera parcial el 9 de setiembre del 2012, cuando López Obrador anunció su separación de los partidos que lo apoyaron

15 Calificativo empleado por Andrés Manuel López Obrador en un discurso pronunciado ante militantes del PRD, recogido en el diario *La Crónica*, 19 de diciembre del 2007.

16 Por su parte, el líder del PRD en el 2007, Leonel Cota Montaña, se pronunciaba en el mismo sentido: *A quienes creen encontrar virtudes en la docilidad de la izquierda frente al poder, les decimos que esta actitud ha beneficiado históricamente a vividores de la política, a traficantes de influencias y a delincuentes de cuello blanco, no a la sociedad*. Ver el reportaje de Ochoa, J. y Ramos, J. (2007). “AMLO pide a partido no negociar con Calderón”, *El Universal*, 17 de agosto del 2007.

17 Ver reportaje de García, C. (2009). “El PRD le dice sí a Calderón”, *La Razón*, 3 de setiembre del 2009.

18 *Idem*.

19 Como efectivamente sucedió en Sinaloa, Oaxaca y Puebla.

20 Reportaje de *La Jornada*, 18 de febrero del 2013.

en la elección presidencial del 1 de julio del mismo año. También comunicó su intención de discutir el futuro del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), que podría convertirse en un partido político (como de hecho ocurrió). La salida de López Obrador del PRD quitó la presión interna dentro del partido y abrió el camino al Pacto por México, como se discutirá a continuación.

En octubre del 2012, en un encuentro casual entre el líder del PRD, Zambrano Grijalva, y Ortega Martínez con el exgobernador de Oaxaca, José Murat Casab, se planteó la conveniencia de que el nuevo gobierno de Peña Nieto iniciara con un gran acuerdo de todas las fuerzas políticas. Según crónicas periodísticas, Murat llevó el mensaje a Peña Nieto por medio de Luis Videgaray, quien había sido el coordinador de la campaña de Peña).

Después de que el presidente electo asintiera, se organizó una primera reunión en el domicilio de Murat, con la asistencia de Zambrano Grijalva, Ortega Martínez y el representante del presidente electo, Videgaray. En dicha reunión no se tomó ninguna decisión, pero inicialmente se exploró la idea de una negociación y pacto interpartidario. Los asistentes acordaron sostener una segunda reunión, en la cual el PAN estaría invitado<sup>21</sup>. Celebrada días después, a esa reunión asistieron, además de los que habían participado en la primera, Gustavo Madero, líder nacional del PAN, y Santiago Creel Miranda, exsecretario de gobernación de Vicente Fox y precandidato del PAN a la presidencia de la República en el proceso electoral del 2012.

Después de una serie de encuentros, se concluyó que existía cierta visión común del diagnóstico de la situación del país y de los cambios necesarios para avanzar, sin que ello comprometiera las diferencias y la pluralidad de perspectivas de cada partido. Asimismo, se determinó que los 15 años de “gobiernos divididos” habían impedido concretar acuerdos en ciertos temas fundamentales; esto a su vez coartó que México avanzara en las dos últimas décadas en términos económicos<sup>22</sup>. Fue así como se empezó a forjar la visión de lograr un gran pacto que definiera las bases de un nuevo acuerdo que abarcara las esferas social, económica y política.

Para construir el acuerdo se decidió integrar lo que se dominó una “mesa de trabajo tripartita”, conformada por Videgaray y Miguel Ángel Osorio (del equipo de transición del PRI); Madero y Creel (del PAN), y Zambrano Grijalva y Ortega Martínez (del PRD), a la que se sumó Murat Casab, en calidad de facilitador y anfitrión de las reuniones. En este grupo se establecieron nueve reglas de funcionamiento:

---

21 García, C.; García, A.; Jiménez, H. y Nieto, F. (2013). “Cómo se cocinó el Pacto por México”, *El Universal*, 4 de agosto de 2013.

22 *Idem*.

1. Poner todo sobre la mesa desde el principio.
2. Identificar los puntos coincidentes de una visión de país, aunque fueran mínimos.
3. Preservar los puntos de convergencia y tener claras las divergencias (ideológicas o de intereses y de márgenes políticos).
4. Ir siempre de lo sencillo a lo complejo, para promover confianza entre las partes.
5. Nada será negociado hasta que todo esté negociado.
6. Trabajar con absoluta confianza y discreción.
8. Las coyunturas y la competencia electoral no interrumpirán el trabajo de la mesa.
9. El objetivo base sería recuperar la soberanía del estado democrático y enfrentar a poderes que obstruyen desde distintos ángulos su acción y que buscan conservar su poder en detrimento del interés público.

En el transcurso de estos encuentros e intercambios se fue perfilando la idea de que había que poner el énfasis en las reformas que tuvieran impacto directo y significativo en el desarrollo social, la disminución de la desigualdad y la eliminación de la pobreza extrema. Asimismo, coincidieron en que para lograr esas metas era necesario construir una democracia eficaz y que esa condición exigía, además de leyes que concuerden con el régimen democrático, prácticas políticas e instituciones que le den forma y contenido, y que también incorporen la participación de los ciudadanos para garantizar su funcionamiento.

Otro acuerdo consistió en aceptar que para hacer prosperar un pacto de esta envergadura era necesario enfrentar con decisión los obstáculos que diversos poderes fácticos podrían oponer a reformas, así como las acciones que perjudicaran sus intereses.

Eventualmente, se definieron tres grandes ejes rectores del posible acuerdo: el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, la democratización de la política, la economía y los derechos sociales, y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales, y no solo como sujetos, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Hacia mediados de noviembre del 2012 se elaboró un documento en el cual se enlistaba una gran cantidad de objetivos sociales deseables, propuestas de política pública, acciones políticas y administrativas, reformas legales y criterios compartidos entre las tres partes.

Los integrantes de la mesa de trabajo tripartita decidieron que para avanzar y dar consistencia al incipiente acuerdo debían integrar un equipo técnico-político cuya tarea sería dar solidez y precisión al texto que contenía los compromisos alcanzados. Formaron parte de ese equipo Aurelio Nuño, del equipo de transición del presidente electo; Juan Molinar, del PAN, y Carlos Navarrete, del PRD. El trabajo entre la “mesa” y el “equipo” se caracterizó por la elaboración de textos por parte del segundo, y su discusión conjunta con la primera, con el fin de aprobar, modificar o corregir dichos textos, y en su caso, agregar ideas y compromisos nuevos.

Antes de que terminara noviembre se llegó a un acuerdo definitivo, que se denominaría “Pacto por México”, y se conformaría con cinco capítulos: I. Sociedad de derechos, II. Crecimiento económico, empleo y competitividad, III. Seguridad y justicia, IV. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y V. Gobernabilidad democrática. Además, los integrantes de la mesa de trabajo tripartita fueron trabajando en el interior de sus partidos para construir el consenso indispensable que se requería para dar sustento al pacto<sup>23</sup>.

El pacto fue hecho público el 2 de diciembre en una ceremonia solemne en el Castillo de Chapultepec, encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, acompañado de los presidentes de los partidos pactantes: María Cristina Díaz (PRI), Gustavo Madero (PAN) y Jesús Zambrano (PRD), y por otros integrantes del grupo negociador.

De igual forma estuvieron presentes el presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Murillo Karam; el presidente de la Cámara de Senadores y coordinador de los senadores del PAN, Ernesto Cordero, así como el coordinador de los diputados del PAN, Luis Alberto Villarreal; los coordinadores parlamentarios del PRI, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa; los coordinadores parlamentarios del PRD, Silvano Aureoles y Miguel Barbosa, y en calidad de observadores, los coordinadores parlamentarios del PVEM, Arturo Escobar y Jorge Emilio González. Junto con ellos también atestiguaron la firma del Pacto por México los 31 gobernadores, además de los tres gobernadores electos y el jefe de Gobierno del Distrito Federal electo.

En la ceremonia se enfatizaron dos temas: primero, la voluntad política de todos los firmantes, sin la cual el pacto hubiera sido imposible; segundo, el hecho de que cada uno de los 95 compromisos específicos contenidos en el pacto estaban calendarizados de manera precisa, lo cual permitiría a los signatarios del pacto y a la sociedad en general seguir puntualmente el cumplimiento de ellos<sup>24</sup>.

---

23 García, C.; García, A.; Jiménez, H. y Nieto, F. (2013). “Cómo se cocinó el Pacto por México”, *El Universal*, 4 de agosto de 2013.

24 Ver la página del “Pacto por México”: <http://pactopormexico.org/como/>

El pacto estuvo integrado por cinco grandes acuerdos, cada uno de los cuales contuvo acuerdos específicos que en total llegan a 95. Los cinco grandes acuerdos se refirieron a los siguientes temas: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y gobernabilidad democrática.

El rubro de la gobernabilidad democrática se refiere a la reforma política-electoral, el cual será objeto de análisis en el presente ensayo. En el texto del pacto se razona que la pluralidad política del país ya era una realidad innegable derivada de un proceso largo y gradual de transición democrática; y que esa pluralidad había mostrado por tres lustros que ninguna fuerza política podía gobernar México en solitario. Por ello resultaba indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional, para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilizaran en la conducción del país y de sus problemas. Asimismo, se consideró que era necesario impulsar reformas que hicieran más funcional al régimen político, para darle gobernabilidad al país al ampliar y mejorar su sistema democrático<sup>25</sup>.

Los acuerdos específicos en el tema de gobernabilidad democrática fueron:

1. Gobiernos de coalición.
2. Adelantar la fecha de la toma de protesta (juramento) del presidente.
3. Partidos políticos y elecciones.
4. Reforma del Distrito Federal.
5. Revisión global de los fueros.
6. Leyes reglamentarias de la reforma política.
7. Revisar la reelección de legisladores.
8. Medios de comunicación.

En la siguiente sección se examinan con algún detalle algunas de las reformas constitucionales referidas a estos temas. Cabe mencionar que algunos de los puntos mencionados por el pacto quedaron pendientes de convertirse en modificaciones constitucionales y legales; por ejemplo, la reforma del Distrito Federal, la revisión global de los fueros y el referente a los medios de comunicación.

---

25 Ver el texto completo del Pacto por México en: <http://pactopormexico.org/>. Último acceso: 15:00, 7 de agosto de 2015.

## La reforma constitucional en materia político-electoral<sup>26</sup>

Hacia finales de marzo del 2013 la reforma financiera se perfilaba como la próxima en ser discutida y aprobada<sup>27</sup>. Aparte de los consensos partidistas en el marco del Pacto por México, las iniciativas llegaban con el aval del sector bancario. Sin embargo, para abril del 2013 el consenso en torno a la reforma financiera se vio seriamente afectado por el tema electoral: el PRD y el PAN se negaron a avalar la propuesta de reforma financiera en protesta por lo que percibían como el uso electoral, en las elecciones locales del 2013, de uno de los principales programas sociales del gobierno federal, la llamada “Cruzada contra el Hambre”.

Por una parte, el presidente del PAN acusó al Ejecutivo federal de minimizar las evidencias de compra de votos en el proceso electoral de Veracruz, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>28</sup>. Por otra parte, el presidente del PRD, Jesús Zambrano, pidió al Ejecutivo federal hacer un esfuerzo para evitar el fracaso del Pacto por México, al dar curso a las demandas penales presentadas y transparentar el manejo de los programas sociales federales<sup>29</sup>.

Ante el riesgo de ruptura del Pacto por México, el gobierno federal se acercó a las dirigencias del PRD y PAN para encontrar formas de atender a sus inquietudes y demandas. De las conversaciones y la negociación surgió el llamado “Adendum” al Pacto por México, compuesto por 11 compromisos adicionales. Su objetivo fue terminar con el uso electoral de programas sociales en todos los ámbitos y órdenes de gobierno, mediante la creación de un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza que permitiera mayor eficiencia, transparencia y progresividad en el uso de los recursos públicos. En este sentido, se propuso crear mecanismos de acuerdo político para responder oportunamente a retos coyunturales, reformar leyes y programas para mejorar la estructura de los diversos sistemas, y especialmente castigar a quienes cometieran delitos electorales, al medrar con la pobreza que padecen millones de mexicanos<sup>30</sup>.

El “Adendum” contuvo los siguientes dos acuerdos y 11 compromisos adicionales correspondientes:

26 Aprobada el 10 de febrero del 2014.

27 La primera reforma aprobada fue la educativa (25 de febrero del 2013). El encarcelamiento de la líder del sindicato magisterial, Elba Esther Gordillo, dejó en claro que el gobierno estaba dispuesto a someter a los poderes fácticos que se opusieran a las reformas.

28 Gómez, R. (2013). “PAN y PRD no irán a firma de reforma”, *El Universal*, 23 de abril del 2013. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/205766.html>. Último acceso: 15:05, 7 de agosto de 2015.

29 *Idem*.

30 Ver <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/>. Último acceso: 15:10, 7 de agosto de 2015. El adendum fue firmado por el presidente Peña Nieto y los líderes del PRI, PAN y PRD.

## **1. Acuerdos para garantizar la limpieza de las elecciones del 7 de julio del 2013.**

Compromiso adicional 1. Respeto a la ley y limpieza electoral.

Compromiso adicional 2. Blindaje electoral.

Compromiso adicional 3. Participación de la sociedad civil.

Compromiso adicional 4. Profesionalización e imparcialidad de los delegados y operadores de programas federales.

Compromiso adicional 5. Comisiones plurales estatales.

Compromiso adicional 6. Comisión Plural Nacional de preservación del entorno político de equidad de la competencia.

Compromiso adicional 7. Creación de condiciones de equidad de la competencia en cada uno de los 14 estados que sostendrán elecciones en julio del 2013.

Compromiso adicional 8. Observación electoral.

## **2. Acuerdos vinculados a los compromisos originales del Pacto por México.**

Compromiso adicional 9. Reforma electoral al adelantar compromisos 89 y 90 del Pacto.

Compromiso adicional 10. Sistema Nacional de Programas Sociales, al adelantar compromiso 6 del Pacto.

Compromiso adicional 11. Transparencia, deudas estatales y combate a la corrupción.

Asimismo, los firmantes del “Adendum” se comprometieron a garantizar, en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, que todos los funcionarios que hubieran cometido (o que en el futuro cometieran) delitos electorales debían ser sancionados por las autoridades competentes. También acordaron tomar medidas de prevención inmediatas para garantizar elecciones limpias, equidad en la competencia y blindaje contra el uso electoral de los programas sociales, así como crear instancias adecuadas para que organizaciones de la sociedad civil, especializadas en transparencia, vigilaran el funcionamiento y la operación de los programas de apoyo social con criterios técnico-sociales y no electorales.

También se acordó crear una “Comisión Plural Nacional de preservación del entorno político de equidad de la competencia”, que estaría integrada por el secretario de Gobernación, quien la dirigiría, y por los presidentes de los partidos políticos nacionales. Sus funciones fueron dar seguimiento al trabajo de las 14 mesas

políticas estatales de equidad de la competencia y a las denuncias no resueltas en las instancias locales; realizar los acuerdos que aseguren las condiciones de equidad en la competencia política, y atender las denuncias y coadyuvar con la Secretaría de Gobernación para que esta actúe ante las amenazas de inseguridad de los candidatos y de los miembros de los partidos que participen en su realización.

Como consta en el compromiso adicional 7, se acordó que la Comisión Plural Nacional promovería en las 14 entidades que tendrían elecciones en julio del 2013 los siguientes acuerdos políticos:

- Los gobernadores y presidentes municipales se abstendrían de realizar entregas de apoyos gubernamentales en los 45 días previos a las elecciones.
- Hacer públicos los beneficiarios de todos los programas sociales a nivel de municipio.
- Los gobernadores se comprometerían a no utilizar recursos públicos para favorecer a un partido político o candidato, y a no entregar despensas ni utilitarios.

Por otro lado, y aparte de la Comisión Plural Nacional arriba mencionada, acordaron promover la creación de una comisión plural de preservación del entorno político de equidad de la competencia en cada una de las 14 entidades federativas que tendrían elecciones en julio del 2013. Cada una de ellas estaría integrada por el gobernador del estado, los representantes de los partidos políticos nacionales y estatales, y un representante de la Secretaría de Gobernación.

Por último, se acordó instalar a la brevedad una mesa integrada por los representantes del Consejo Rector y de los grupos parlamentarios de ambas cámaras, con el fin de estar en condiciones de presentar la Iniciativa de Reforma Política y Electoral y realizar un eventual Periodo Extraordinario, antes del inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión<sup>31</sup>, para darle la prioridad máxima dentro de la agenda inmediata del pacto. De esta manera, la reforma político-electoral adquirió prioridad sobre la reforma financiera.

El “Adendum” y el cambio de prioridades en favor de la reforma política-electoral mantuvieron vigente el Pacto por México, pero la percepción del PAN y el PRD de irregularidades cometidas en el marco de los procesos electorales del 7 de julio del 2013 en 14 entidades federativas empezó a afectar seriamente su subsistencia. Antes y después de los comicios, los líderes del PAN y del PRD denunciaron de manera reiterada la intervención indebida de los gobernadores priístas, en dos planos: a) el uso de recursos de los programas sociales para beneficiar a los candidatos de su partido, como antes se mencionó, y b) el control que ejercían sobre los órganos estatales encargados de organizar las elecciones.

---

31 Periodo que da inicio el 1 de setiembre del 2013.

El Pacto por México volvió a cimbrarse después de los comicios de julio del 2013, ante las inconformidades del PAN y PRD por la presunta intervención de los gobernadores del PRI en las elecciones locales. Por ejemplo, el presidente del PAN, Gustavo Madero, acusó al gobierno federal de no atender las quejas en torno a la actuación de gobernadores priístas en las contiendas, o las agresiones contra sus candidatos y militantes<sup>32</sup>. En este sentido, afirmó:

El gobierno federal ha optado por el silencio complaciente. El gobierno federal se ha puesto al margen para permitir que se desarrollen este tipo de acciones con plena impunidad...Estamos muy conscientes de lo que está en juego. No solo es el pacto. Es todo el futuro de nuestro país. Es todo el clima político que se puede enrarecer, deteriorar, crispas de una manera que sea muy difícil de recuperar los niveles previos que hemos construido en la colaboración del Pacto por México. Eso es lo que está en juego. Y el principal responsable de que esto suceda o no suceda es el PRI en el gobierno estatal y federal<sup>33</sup>.

La inconformidad llegó a tal punto que el 14 de julio del 2013 los presidentes del PAN y del PRD condicionaron su permanencia en el Pacto por México al cumplimiento de cinco puntos en los cuales exigían, entre otras cosas: cumplir el “Adendum” en todos sus puntos; una investigación profunda de las denuncias interpuestas ante la Procuraduría General de la República (PGR) por presuntos delitos electorales; demostrar en la práctica el compromiso con la aprobación pronta de leyes secundarias de la reformas en materia de educación, telecomunicaciones y competencia económica; aprobar, en un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, la reforma política-electoral que permitiera erradicar las “trapacerías” en los próximos procesos electorales; acordar las iniciativas de reforma del Estado, entre ellas las del Distrito Federal y del nuevo régimen político, así como las relacionadas con los sectores energético y hacendario<sup>34</sup>.

De agosto a noviembre del 2013, la agenda del Pacto por México se centró en la reforma política y la reforma energética. El PRI buscó garantizar la permanencia del PAN en el Pacto, al ceder en las propuestas de este partido en cuanto al tema de reforma político-electoral. Al mismo tiempo, esto permitió al PRI alinearse con el PAN en la discusión de la reforma energética, sobre la cual ambos coincidían en posiciones básicas. Por su parte, el PRD tenía diferencias importantes con PRI y PAN en relación con ambas reformas.

---

32 Torres, M. (2013). “Las elecciones ponen al Pacto por México en riesgo de ruptura”, *CNN México*, 1 de julio de 2013. Ver <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/01/el-pacto-por-mexico-esta-en-riesgo-de-romperse-tras-las-elecciones-pan>. Último acceso: 15:25, 7 de agosto de 2015.

33 *Idem*.

34 Reportaje de Abigail Cruz. *El Sol de México*, 15 de julio del 2013.

Eventualmente, el PRD salió del Pacto por México a finales de noviembre del 2013, cuando el grupo parlamentario del PRD en el Senado anunció su retiro del proceso de elaboración del dictamen de la reforma política, al denunciar negociaciones entre el PAN y PRI para acelerar la contrarreforma energética. Ello equivalía a romper el Pacto por México, pues lo veían como un “golpe legislativo” de los dos partidos mayoritarios en la Cámara Alta, quienes negociaban por su cuenta la reforma energética. En el mismo tono, el presidente del PRD, Jesús Zambrano, anunció su retiro del Pacto por México y denunció que eran el PRI y el PAN quienes estaban violando el contenido del pacto<sup>35</sup>.

El 2 de diciembre del 2013, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado y Estudios Legislativos Segunda del Senado aprobaron en lo general el dictamen de la reforma política<sup>36</sup>. El 3 de diciembre, el pleno del Senado aprobó en lo general la reforma político-electoral, por 106 votos, de un total de 128 posibles, con el apoyo del PRI, PAN y parte del PRD<sup>37</sup>. Tras haber pasado la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados, el 6 de diciembre del 2013 esta la aprobó con 409 votos a favor (de un total de 500), 69 en contra y tres abstenciones<sup>38</sup>, con algunos cambios. El 13 de diciembre de 2013, el Senado aprobó la reforma político-electoral<sup>39</sup>, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados. Como lo indica el artículo 135 de la Constitución, fue remitida a los congresos de las entidades federativas para su revisión y aprobación. Después de un proceso de diálogo interpartidario, con altas y bajas, acuerdos y desacuerdos, la reforma fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero del 2014.

El dictamen de diversas comisiones del Senado de la República, con fecha 3 de diciembre del 2013, contiene los razonamientos principales que justificaron la reforma político-electoral<sup>40</sup>. La idea más general esgrimida como justificación consistió en reconocer la necesidad impostergable de reformar la Constitución en

---

35 Reportaje de Villamil, J. (2013). “Deja PRD el Pacto por México; denuncia contubernio PRI-PAN”, *Proceso*, 28 de noviembre del 2013. Ver <http://www.proceso.com.mx/?p=359111>. Último acceso: 15:30, 7 de agosto de 2015.

36 Se aprobó con 29 votos a favor, dos en contra, varias abstenciones y la ausencia del PRD. Los senadores de este último partido no asistieron a las reuniones en comisiones, en señal de protesta contra la forma en que se estaba negociando la reforma en materia energética entre el PRI y el PAN (pero sí participaron en el debate sobre la reforma política en el pleno del Senado).

37 La bancada del PRD se dividió, puesto que diez de sus integrantes votaron a favor de la reforma.

38 A favor de la minuta votaron los grupos parlamentarios del PRI, PAN, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza PANAL), así como la mayoría de los diputados del PRD.

39 El texto fue aprobado por los senadores por 95 votos a favor, 11 en contra y dos abstenciones.

40 Me refiero al “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral”.

materia política-electoral, con el propósito fundamental de fortalecer la democracia y modernizar al Estado mexicano.

El sistema en el cual el Ejecutivo federal contaba con mayorías absolutas en ambas cámaras del Congreso de la Unión era una realidad del pasado. Entonces se requería un diseño constitucional que fomentara la corresponsabilidad de los distintos poderes y órdenes de gobierno en la ejecución de las responsabilidades públicas, con independencia de su extracción política, y con ello consolidar una democracia de resultados. De esta manera, los tres puntos principales de la reforma fueron los siguientes:

## Gobiernos de coalición

En el nuevo contexto -se dijo en el dictamen- la responsabilidad de un ejercicio eficaz y eficiente de las funciones del gobierno no dependían de uno solo de los Poderes de la Unión. Al contrario, se volvía indispensable la cooperación institucional y la coordinación entre las distintas esferas que tienen a su cargo alguna encomienda pública.

En el dictamen, los senadores consideraron que la construcción de mayorías que permitan alcanzar la gobernabilidad democrática constituía uno de los ejes articuladores de la reforma constitucional. Para ello había que abrir el camino a la posibilidad de construir gobiernos de coalición, como lo establecía el acuerdo N° 5 del Pacto por México. Por ello la reforma buscó formalizar el establecimiento de acuerdos políticos, con el objetivo de que la mayoría de los miembros del Congreso asumiera corresponsabilidad en la toma de decisiones de gobierno, de forma tal que la implementación de estas acciones fuera más eficiente, más expedita y con beneficios palpables. De esta manera se establecieron las siguientes disposiciones en el artículo 89 constitucional, fracciones II y XVII:

A. El presidente de la República, en cualquier momento, puede optar por una coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, cuando el partido político que postule al Ejecutivo federal electo no cuente con legisladores al Congreso de la Unión en número suficiente para constituir mayoría absoluta en ambas cámaras. El gobierno de coalición se regularía por un convenio y programa (que serían la expresión de la corresponsabilidad), que en su caso deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de senadores (artículo 89-XVII).

B. Si el presidente de la República opta por la coalición, entonces los nombramientos que hiciera de los secretarios de Estado tendrán que ser ratificados por la Cámara de Senadores (art. 76-II). Con dos salvedades: la Constitución contempla que cuando se opte por una coalición, los nombramientos que el presidente de la República haga de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina no requerirán la mencionada ratificación. Lo anterior en razón de las importantes atribuciones que ambas dependencias tienen encomendadas en materia de seguridad y soberanía nacional, y al considerar que el presidente de la República es el comandante supremo de las fuerzas armadas. En el dictamen se razonó que la interacción e inmediatez en la relación que el Ejecutivo federal debe tener con los responsables de esas dependencias se estimaba un elemento indispensable que no debía estar influido en manera alguna por aspectos políticos.

C. Independientemente de que el Ejecutivo federal opte o no por una coalición, el texto constitucional prevé que, de cualquier manera, el Senado de la República deberá ratificar el nombramiento que el presidente haga del secretario de Relaciones Exteriores, tal como sucede con los embajadores y cónsules (art. 76-II). Asimismo, se faculta a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para ratificar el nombramiento que el titular del Ejecutivo federal haga del secretario del ramo de Hacienda (art. 74-III). En los casos de los secretarios de los ramos de Hacienda y de Relaciones Exteriores, si las cámaras no los ratificaran en dos ocasiones, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República (art. 89-II, párrafo tercero). De esta manera se buscó garantizar, por un lado, la adecuada colaboración entre poderes, y por otro, evitar una posible complicación derivada de esta interrelación.

D. En el régimen transitorio (artículo Décimo segundo) se estableció que la opción del gobierno de coalición iniciará su vigencia a partir del 1 de diciembre del 2018, es decir, a partir del siguiente periodo constitucional del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando iniciara su aplicación. La razón de esta disposición se dio al considerar que una figura constitucional de equilibrio de poderes debía cobrar vigencia por periodos completos, ya que -se dijo en el dictamen- constituía un factor de la mayor importancia desde el inicio de cada administración<sup>41</sup>.

La idea de posibilitar la conformación de gobiernos de coalición en México comenzó a abrirse paso en medios académicos desde los primeros estudios que hablaron de la necesidad de “racionalizar” o “parlamentarizar” el sistema presidencial del país. Entre diversos trabajos destacan los del constitucionalista Diego Valadés, quien sin hablar expresamente de coaliciones de gobierno propuso reformar la Constitución

---

41 Lo mismo se dispuso en relación con la entrada en vigor de las facultades de la Cámara de Diputados para ratificar al secretario de Hacienda, así como de la Cámara de Senadores para la ratificación del secretario de Relaciones Exteriores, para el 1 de diciembre del 2018. Lo anterior bajo la misma lógica de atender a periodos completos de la administración del Poder Ejecutivo Federal.

para hacer posible un gobierno de gabinete, en el cual los secretarios de Estado fueran ratificados por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión<sup>42</sup>.

En un contexto de “gobiernos divididos”, esta propuesta implicaba la conformación de una coalición de gobierno para garantizar la mayoría parlamentaria necesaria para ratificar y sostener al gabinete. Además, este autor identificó una tendencia general a la “parlamentarización de los sistemas presidenciales” (en la cual se inserta la posibilidad de integrar coaliciones de gobierno), que al parecer ha surgido en un intento por contrarrestar los factores de inestabilidad de este tipo de sistema, a saber: la concentración del poder y la irresponsabilidad de los gobernantes. En este argumento, lejos de debilitar a los gobiernos, la parlamentarización de los sistemas presidenciales los fortalece, en tanto que los programas y las decisiones del gobierno cuentan con apoyo del Congreso<sup>43</sup>.

Asimismo, en un estudio encargado por el Senado al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el 2009 se consideró deseable que en el futuro se consolidara la práctica de formar coaliciones de gobierno en México. En este sentido, se propuso establecer algunos puntos de inducción para que los partidos políticos pudieran llegar a acuerdos para gobernar. El procedimiento para la integración del gabinete presidencial con participación de las cámaras del Congreso sería uno de ellos, y tendría otros objetivos adicionales: promover una mayor responsabilidad en el ejercicio del amplio poder de nombramiento del presidente de la República y procurar una mayor idoneidad profesional de quienes ocupan los más altos cargos públicos del Poder Ejecutivo Federal<sup>44</sup>.

El propio Valadés resume así los posibles efectos positivos que podrían esperarse de las coaliciones de gobierno:

“Cuando en un Estado constitucional se instaura la opción de que las diferentes fuerzas políticas se asocien para gobernar, se modifican los términos de la relación entre ellas, en tanto que hay mayores incentivos para cooperar. En estas condiciones las formas de la lucha en y por el poder también adquieren otro perfil en el que, sin perderse los contrastes ideológicos, se atenúa la dureza del trato entre los protagonistas que contienden por el mismo objeto. El solo hecho de que todos sepan que se pueden necesitar recíprocamente introduce una dinámica distinta en los procesos electorales y en el ejercicio del gobierno”<sup>45</sup>.

42 Valadés, D. (2003). *El Gobierno de Gabinete*. México: UNAM.

43 “Lo que debilita la acción presidencial es el monopolio del poder; el ejercicio muy concentrado del poder supone aislamiento, menor capacidad de formar alianzas”. Valadés, D. (2008). *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*. México: UNAM.

44 UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas (2009). *La Reforma del Estado. Propuesta del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México: Senado de la República, México. Pp. 7.

45 Valadés, D. (2011). “La Reforma del Sistema Presidencial Mexicano”, *Este País*, 11 de marzo de 2011.

En los últimos tres lustros, la clase política mexicana se ha dado cuenta de que el pluralismo llegó para quedarse y que las distintas fuerzas políticas de los partidos deben encontrar fórmulas para generar acuerdos y así poder cogobernar. Como ya se mencionó, en los primeros años de “gobiernos divididos” se han dado pactos y acuerdos coyunturales, efímeros, ad hoc, que han impedido la parálisis legislativa y la crisis de gobernabilidad; el Pacto por México significó un paso adicional, pues tuvo la intención de ser un gran acuerdo no efímero ni ad hoc, sino de más largo aliento, que definiera toda una agenda de reformas en los temas pendientes a lo largo del sexenio 2012-2018. En esta línea, abrir la posibilidad de coaliciones de gobierno desde la Constitución significa un paso más para hacer funcional y eficaz el sistema presidencial mexicano, en el contexto de pluralismo político que vive el país.

## Reelección consecutiva de legisladores

El tema de la prohibición de reelección inmediata de legisladores federales y locales también ha sido objeto de polémica desde hace décadas. Ya en los años 70 del siglo pasado, el historiador Daniel Cosío Villegas había observado que la reforma constitucional de 1993 que introdujo dicha prohibición había tenido el efecto de centralizar el poder en manos de la dirigencia partidista del Partido Nacional Revolucionario (antecesor del PRI): la carrera del legislador no dependería del voto ciudadano, sino de la dirigencia del partido que lo postulara<sup>46</sup>.

En un sentido parecido, Nacif observó que la prohibición de la reelección inmediata de legisladores tuvo por efecto establecer un sistema de rotación de cargos controlado por la dirigencia del “partido oficial” (hegemónico), por el cual podía premiar o castigar a sus miembros; además, se inhibía a los partidos políticos de oposición para conseguir cuadros a efecto de presentarlos como candidatos, al no existir la posibilidad de hacer carrera parlamentaria<sup>47</sup>.

Desde los años 70 del siglo pasado se registran algunas iniciativas de partidos políticos de oposición por regresar al esquema original de la Constitución, que permitía la reelección inmediata de legisladores<sup>48</sup>. Sin embargo, no fue sino hasta la primera década del siglo XXI cuando desde la academia se articuló de forma más completa la

46 Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz. México. 28-29.

47 Nacif, B. (2002). La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. En: Mayer-Serra, C. y Nacif, B. (comps.) *Lecturas sobre el Cambio Político en México*. México: FCE-CIDE. 102-104.

48 El PAN hizo la propuesta en 1963 y el PPS en 1964.

referida propuesta. Como ejemplo es posible citar los argumentos de Jorge Carpizo a favor de la reelección de legisladores, si bien con un límite<sup>49</sup>.

Para este autor, la reelección inmediata permitiría fortalecer la carrera parlamentaria y con ello al Congreso; asimismo, se introduciría un mecanismo para hacer responsables a los legisladores frente al electorado, además de contribuir a dar un cierto margen de independencia a los legisladores con respecto a las burocracias partidistas y del propio Poder Ejecutivo. Finalmente, la posibilidad de la reelección consecutiva también contribuiría a la adquisición de experiencia legislativa y conocimiento de la maquinaria interna, tanto en el Pleno como en el trabajo de comisiones. No obstante, Carpizo se pronunció por establecer límites en cuanto al número de reelecciones inmediatas posibles: dos, tres o cuatro periodos, según la duración del periodo legislativo<sup>50</sup>.

Ahora bien, después de aludir a una serie de antecedentes y debates históricos sobre este tema, en el dictamen del 3 de diciembre del 2012 las comisiones del Senado estimaron que la reelección inmediata de legisladores traía aparejadas las siguientes ventajas: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serían estos quienes ratificaran, mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, lo cual abonaría a la rendición de cuentas y fomentaría las relaciones de confianza entre representantes y representados.

Además, se argumentó que con la reelección consecutiva se profesionalizaría la carrera de los legisladores, con el propósito de contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades y así propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; a su vez, esto podría propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

Adicionalmente, los legisladores consideraron que la posibilidad de ampliar la temporalidad en el cargo como legislador fortalecería el trabajo legislativo y permitiría dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas. Por lo anterior, en el artículo 59 de la Constitución establecieron que los diputados federales podrán reelegirse hasta por tres periodos más, para sumar 12 años en ejercicio del encargo (un periodo de diputado dura tres años), y los senadores hasta por un periodo adicional, también para sumar 12 años de servicio ininterrumpido en esa calidad (un periodo de senador dura seis años).

---

49 Carpizo, J. (2007). Propuestas de Modificaciones Constitucionales en el Marco de la llamada Reforma del Estado. En: Valadés, D. y Carbonell, M. *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. México: UNAM. 200-202.

50 “La democracia implica también alternancia en los cargos. Nadie debe perpetuarse en algunos de ellos”. Carpizo, *Ibid.*, p. 202.

Igualmente, se estableció que si un legislador buscara la reelección tendría que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo, es decir, por el mismo partido político o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. De igual manera, en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo se estableció que las Constituciones de las entidades federativas deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas locales hasta por cuatro periodos consecutivos<sup>51</sup>.

La reforma es contradictoria, puesto que se estableció un “candado” que permite a las cúpulas partidistas seguir con el control sobre los legisladores y los presidentes municipales. Ese candado consiste en que, para buscar la reelección inmediata, los legisladores y alcaldes tendrán que ser postulados por el mismo partido o coalición de partidos que los postuló originalmente. En palabras de Casar, con esta adición, las burocracias partidarias siguen manteniendo un poderoso instrumento para controlar la actuación y preservar la disciplina de sus afiliados. El principal vínculo del representante se mantendrá en línea directa a la estructura que puede decidir el futuro de su carrera política<sup>52</sup>.

Por otra parte, se estableció, como para “atenuar” el efecto del “candado” antes mencionado, que un legislador o alcalde se podrá reelegir por otro partido o como candidato independiente si se separa del partido que lo postuló a la mitad de su mandato. Pero no se alcanzan a ver las razones que podrían llevar a un legislador a separarse de su partido a la mitad de su mandato, si su carrera política sigue dependiendo de decisiones de la burocracia partidista o del líder de su grupo parlamentario en el Congreso. Como observa Casar, un legislador que abandone su bancada se quedará sin presidir comisiones, sin poder para fijar la agenda, sin viajes al extranjero y sin asistentes. Sobre todo, quedaría inmediatamente fuera del reparto

---

51 También se estableció que la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieran postulado, “salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. Cabe señalar que con la reforma constitucional comentada también se estableció la posibilidad de reelección consecutiva de los presidentes municipales. En este tema, desde inicios de la primera década del siglo XXI diversos especialistas propusieron eliminarla (junto con la propuesta de modificar, para ampliar, el periodo de gobierno de los ayuntamientos). Ambos temas se vincularon a la necesidad de fortalecer las capacidades de los ayuntamientos, bajo el siguiente argumento: la prohibición de reelección de alcaldes y el periodo trienal resultaba insuficiente para la implementación de funciones y servicios que impliquen medianos y largos plazos. Adicionalmente, la carencia de un sistema profesional del servicio público municipal y la consecuente inestabilidad administrativa contribuían a que la insuficiencia resultara más aguda. Del mismo modo, la fragilidad administrativa de las instancias de planeación municipales era una fuente adicional que hacía disfuncional al reducido periodo. Ver Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM (2004). *Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados. Setiembre, 2004. Pp. 26-28.

52 Casar, M. (2013). Reelección legislativa: un vil engaño. *ADN Político*, 5 de diciembre de 2013.

discrecional de los muchos recursos económicos que están dispuestos para los líderes de las bancadas<sup>53</sup>.

## Reforma electoral

El gran tema de la reforma constitucional del 2013-2014 estuvo relacionado con la materia electoral. En este sentido se consideró necesario realizar cambios de fondo con el propósito de fortalecer el sistema electoral mexicano para honrar los principios que deben prevalecer en los procesos electorales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Según se dijo en el dictamen, en esta materia las reformas constitucionales buscaron fortalecer a las autoridades electorales en su desempeño, "...para que no haya resquicios de subordinación a algún Poder"<sup>54</sup>. Se pensaba, conforme a la propuesta del PAN, principalmente en la subordinación a los gobernadores de los Estados. Los puntos clave de la reforma fueron la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) y el diseño de un nuevo esquema para integrar los órganos estatales que organizan las elecciones, así como una nueva fórmula de distribución de competencias entre estos últimos y el INE.

Básicamente, la idea fue transferir funciones de los órganos electorales locales al nuevo INE, que sustituiría al Instituto Federal Electoral (IFE). En el dictamen se dijo que se buscaba retirar las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad, para garantizar las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos electorales locales.

También se buscaba fortalecer las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales, así como la finalidad de reformar y fortalecer a las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional fueran homogéneos, que en todos los estados se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federales y de las entidades federativas.

Las Comisiones dictaminadoras consideraron que el actuar de los órganos electorales locales podía reforzarse con la intervención del INE en algunas atribuciones, esto con el objetivo de dotar a estos organismos de los principios que deben regir en todo proceso electoral.

---

53 *Idem.*

54 Ver el dictamen citado en la nota de pie de página nº 41.

De tal forma, en el artículo 41 constitucional se estableció un nuevo esquema de distribución de competencias en materia de organización de los procesos electorales, y con la finalidad de garantizar la adecuada aplicación de las bases constitucionales en materia electoral se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que incidan válidamente en todos los órdenes de gobierno en esta materia. De esta manera, se adicionó una fracción XXIX-U al artículo 73 de la Constitución, a efecto de expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales (la finalidad fue orientar, desde las disposiciones constitucionales, el contenido material de las leyes generales que deberá emitir el Congreso de la Unión).

Con esta atribución, el Congreso debería expedir una ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales; una ley general que regule los procedimientos electorales, y una ley general en materia de delitos electorales que estableciera los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

Por otro lado, la reforma también estableció nuevas normas para la integración del INE, que estará conformado por un consejero presidente y diez consejeros electorales (designados por las dos terceras partes de la Cámara de diputados, de acuerdo con un procedimiento bastante “barroco” definido por el artículo 41-V.A de la Constitución), así como por los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo<sup>55</sup>. El consejero presidente y los consejeros electorales durarán nueve años en su cargo y no podrán ser reelectos.

Finalmente, la reforma estableció tres nuevas reglas que claramente fortalecen al INE frente a los órganos electorales locales (destinadas a contrarrestar el poder de los gobernadores sobre estos últimos):

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo general, el INE podrá asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.

Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales cuando su trascendencia así lo amerite, o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución.

---

55 Nombrado por el voto de las dos terceras partes del Consejo general de INE a propuesta de su presidente.

Claramente, la reforma en la materia electoral tuvo el objetivo de disminuir la influencia de los gobernadores en los procesos electorales locales, al crear una instancia nacional (INE) con amplios poderes para organizar los procesos electorales federales e influir de manera determinante en los procesos electorales de las entidades federativas. Lo anterior a pesar de los críticos que vieron en esta reforma un paso más hacia la centralización de un endeble sistema federal mexicano<sup>56</sup>.

## Reflexiones finales

En las últimas décadas, las dos grandes preocupaciones de la reforma política institucional en América Latina se han centrado en dos temas generales: la consolidación de la democracia y la eficacia del régimen político<sup>57</sup>. En efecto, el tema de la consolidación de la democracia tiene mucho que ver con el ánimo de evitar el retorno de experiencias autoritarias que han aparecido en la historia de los países en esta región, de manera recurrente. Si con grandes esfuerzos se ha logrado implantar regímenes democráticos, hoy es prioritario tratar de encontrar alguna forma de asegurar la permanencia del arreglo constitucional democrático básico y de asegurar la estabilidad de la democracia. Así, la pregunta clave ha sido: ¿puede diseñarse algún tipo de sistema institucional que garantice la estabilidad del régimen democrático? Precisamente, el debate entre parlamentarismo y presidencialismo que tuvo lugar a finales del siglo XX en América Latina trató de dar respuestas a esta interrogante<sup>58</sup>.

El presupuesto básico de este debate consistió en considerar que la estabilidad depende de la capacidad de un determinado sistema institucional para resolver los conflictos entre los distintos poderes. Así se podría distinguir entre sistemas cuyas reglas permiten canalizar institucionalmente y dar salida a los conflictos entre poderes; y sistemas en los cuales tales capacidades no existen, o se encuentran en menor número. Lamounier habló de estas capacidades en términos de “flexibilidad” y “rigidez”<sup>59</sup>. De esta manera, es posible afirmar que muchos de los argumentos de los defensores de una y otra forma de gobierno iban enfocados en identificar la “flexibilidad” de la forma de gobierno defendida, así como la “rigidez” de la forma de gobierno criticada.

---

56 Por ejemplo, las críticas en contra de las tendencias centralizadoras encarnadas en el INE, por parte del senador del PRD, Alejandro Encinas, se pueden ver en <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=29106>. Último acceso: 15:35, 7 de agosto de 2015.

57 Serna, J. (1998). *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México: UNAM.

58 Es recomendable tomar en cuenta el trabajo de Linz, J. y Arturo Valenzuela (eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy*, vols. 1 y 2. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

59 Lamounier, B. (1991). *Parlamentarismo, sistema electoral e governabilidade*. IDESP, n° 39. São Paulo. 6-9.

En la práctica no existe una forma de gobierno completamente rígida o totalmente flexible. Aun en el hipotético caso de que fuera posible hablar de “tipos ideales” de formas de gobierno (como sería, por ejemplo, un modelo formal de gobierno parlamentario o de gobierno presidencial), cada una de las diversas opciones ofrece distintas salidas institucionales a los conflictos entre poderes. En cambio, sí es factible identificar en cada “tipo ideal” el número y el tipo de alternativas institucionales ofrecidas por cada uno de ellos; esto escasamente tendría una utilidad más allá del esfuerzo clasificatorio, puesto que, a final de cuentas, los “tipos ideales” no tienen correspondencia exacta con las formas de gobierno reales existentes en los diversos países. Entonces, el mérito de una operación de este tipo sería de carácter analítico, en lugar de práctico (si se piensa en términos de que pudiera llegar a orientar alguna reforma constitucional).

Por otra parte, es factible pensar que el mismo dilema entre la flexibilidad y la rigidez como criterios para distinguir entre presidencialismo y parlamentarismo también podría plantearse dentro del análisis de cada forma de gobierno, sea parlamentaria, presidencial o mixta. De hecho, el debate político-institucional en México terminó por orientarse en este sentido, es decir, en dirección de la evaluación del sistema presidencial en términos de su propia flexibilidad y rigidez. En otras palabras, la discusión sobre la reforma institucional derivó en tratar de encontrar los mecanismos institucionales que pudieran ayudar a “flexibilizar” al sistema presidencial mexicano.

Ese es el objetivo que han querido alcanzar las reformas constitucionales que abrieron la posibilidad de gobiernos de coalición en México: “flexibilizar” el sistema presidencial, con lo cual se abre una salida institucional ante la eventualidad de que un presidente de la República se vea impedido de gobernar en un contexto de “gobiernos divididos”. Y en lo que respecta a las otras dos reformas examinadas, es decir, la que permite la reelección consecutiva de legisladores y la referida al tema electoral, también pueden interpretarse en la clave de consolidación democrática. Por un lado, por la necesidad de incrementar la calidad de la representación política-democrática, al dar el poder a los votantes de premiar o castigar a los legisladores<sup>60</sup>. Por otro, por procurar disminuir el control que los gobernadores han tenido sobre los órganos electorales locales, para contribuir así a la consolidación democrática a nivel de las entidades federativas.

---

60 Si bien, como se ha indicado, se introdujo un candado que de alguna manera neutraliza el efecto esperado al abolir la prohibición de la reelección inmediata y consecutiva de legisladores.

Además, la reforma examinada en este ensayo también puede analizarse desde la perspectiva de la necesidad de garantizar la eficacia<sup>61</sup> del régimen político. Para entender mejor el sentido de esta preocupación, es recomendable recordar que en las últimas décadas México ha tenido un magro crecimiento económico y los gobiernos sucesivos no han podido resolver problemas graves como los derivados de la desigualdad, la falta de empleo y la inseguridad rampante. Por lo tanto, no es extraño que además de buscar la consolidación del régimen democrático también se trate de encontrar un arreglo institucional que pueda ayudar a dar una mejor y más pronta respuesta a los problemas que aquejan a la sociedad mexicana.

La preocupación por la eficacia puede verse detrás de la reforma que abre la puerta a gobiernos de coalición, como un mecanismo que busca agilizar y hacer más fluidas las interacciones entre el poder legislativo y el ejecutivo. Se ha tratado de evitar que en algún momento los “gobiernos divididos” puedan provocar que el sistema institucional sea incapaz de resolver bloqueos, lo que a su vez puede paralizar la acción del gobierno y dejar consecuentemente sin respuestas a problemas que requieren pronta atención.

En realidad, a pesar de que en esta argumentación se ha separado para efectos analíticos, las dos grandes preocupaciones que mencionadas no son sino dos caras de una misma moneda: la consolidación de la democracia es el presupuesto necesario y legitimador de toda eficacia gubernamental (en contraposición a la noción de la “eficacia autoritaria”); por su parte, la eficacia es una condición de la consolidación del régimen democrático, bajo la idea de que un gobierno incapaz de fijar y alcanzar objetivos que resuelvan los problemas de la sociedad puede abrir la puerta a la inestabilidad no solo del gobierno, sino del mismo régimen democrático.

El Pacto por México mostró cómo el diálogo interpartidario permitió alcanzar algunas reformas de gran calado, entre las que destacan la reforma educativa, telecomunicaciones y la política-electoral. Como se pudo observar en el presente

---

61 Por eficacia se entiende: “la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, de ordinario, el mantenimiento del propio régimen”. Ver Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 219. De manera similar, Lamounier definió a la eficacia como la capacidad de fijar y alcanzar objetivos; en realidad, este autor habló de *efetividade*, pero el contenido de tal término coincide con el asignado por Morlino al concepto de *eficacia*. Ver Lamounier, B. (1991). *Parlamentarismo, sistema electoral e governabilidade*. Nº 39, 6-7. São Paulo: IDESP.

ensayo, este proceso de diálogo inició con una comunicación fluida entre los distintos actores participantes, quienes estaban convencidos de que los antecedentes de alejamiento y de no-negociación eran contrarios a sus intereses en la coyuntura del inicio de la nueva administración federal a finales del 2012. Sin embargo, dicho diálogo se vio obstaculizado por diversas circunstancias, en particular por el conflicto entre los partidos en razón de los procesos electorales estatales en curso durante el 2013.

Pero estos obstáculos fueron sorteados mediante más diálogo y negociación (no se debe olvidar el Adendum al Pacto por México), lo cual no impidió que eventualmente el pacto se quebrara a por los desacuerdos profundos en relación con la reforma energética. A pesar de ello, el pacto constituye un ejemplo de cómo en la política mexicana se puede superar esa forma de ver al “otro” no como a un enemigo a quien hay que someter, sino a un adversario con quien se puede dialogar y negociar para alcanzar resultados en beneficio de todos.

## Bibliografía

Barrientos, F. y Añorve, D. (2014). México 2013: Acuerdos, Reformas y Descontento. *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, nº 1. 223-225.

Carpizo, J. (2007). Propuestas de Modificaciones Constitucionales en el Marco de la llamada Reforma del Estado. En: Valadés, Diego y Carbonell, Miguel. *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. México: UNAM.

Casar, M. (segundo semestre del 2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, vol. 15, nº 2. 221-270.

Casar, M. (5 de diciembre del 2013). Reelección legislativa: un vil engaño. *ADN Político*.

Casar, M. y Marván, I. (coords.) (2014). *Reformar sin Mayorías, La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México: Taurus.

Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz. México.

Lamounier, B. (1991). *Parlamentarismo, sistema electoral e gobernabilidad*. IDESP, nº 39. São Paulo.

Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy*, vols. 1 y 2. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Nacif, B. (2002). La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. En: Mayer-Serra, C. y Nacif, B. (comps.) *Lecturas sobre el Cambio Político en México*. FCE-CIDE: México.

Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) (2004). *Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados.

Serna, J. (1998). *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México: UNAM.

UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas (2009). *La Reforma del Estado. Propuesta del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República.

Valadés, D. (2003). El Gobierno de Gabinete. México: UNAM.

Valadés, D. (2008). La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales. México: UNAM.

Valadés, D. (1 de marzo del 2011). La Reforma del Sistema Presidencial Mexicano. Este País.

---

# La política de la reforma política en Brasil

---

Timothy J. Power  
Universidad de Oxford

## Introducción

En marzo del 2015, Brasil celebró 30 años de gobierno civil y democrático. El régimen actual tuvo un comienzo inestable a finales de los 80 y principios de los 90, un periodo en el que Brasil registró tasas de inflación anual de hasta un 2000%, los índices de pobreza se dispararon y un presidente fue sometido a juicio político, que resultó en su destitución. Sin embargo, en las dos décadas posteriores a partir 1994 –el año del plan de estabilización económica Plano Real– el país comenzó un largo ciclo de socialdemocracia reformista que trajo consigo avances ampliamente reconocidos.

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) puso fin a la hiperinflación, mejoró las finanzas del gobierno, renegoció el pacto federal e implementó reformas que aumentaron la capacidad del Estado. Cardoso fue sucedido por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quien mantuvo una política macroeconómica responsable, al tiempo que expandió dramáticamente la red de seguridad social, tras sacar a 30 millones de brasileños de la pobreza y reducir la desigualdad en el ingreso a su nivel más bajo en 50 años.

La sucesora elegida por Lula, Dilma Rousseff (electa en el 2010 y reelecta en el 2014), ha enfrentado un escenario de crecimiento mucho más adverso que su mentor, pero ha procurado mantener tanto el legado de estabilidad económica de Cardoso como el legado de inclusión social de Lula, una tarea difícil desde cualquier punto de vista.

Conforme la democracia brasileña inicia su cuarta década, los observadores coinciden en que, en general, el régimen se encuentra consolidado y estable. Con la victoria de Dilma en octubre del 2014, Brasil se convirtió en el primer país latinoamericano en tener tres presidentes reelectos consecutivamente –un hito que le daría solo tres líderes en un periodo de veinticuatro años (1995-2018)<sup>1</sup>.

No obstante, aunque el país ha conseguido avances innegables en materia de estabilidad democrática y reducción de la pobreza, un tema de discusión nacional continúa sin resolverse: el enérgico debate en torno a la necesidad y el alcance de la reforma política. En pocas palabras, muchos actores clave en Brasil se encuentran inconformes con el diseño de las instituciones políticas del país, pero permanecen divididos en cuanto a qué debe hacerse con respecto al presunto problema.

Este breve ensayo provee una introducción al debate sobre la reforma política en Brasil hasta el 2015<sup>2</sup>. Inicia con una revisión de la cambiante agenda de reformas desde la promulgación de la actual Constitución de Brasil, en octubre de 1988, con especial énfasis en los distintos diagnósticos de disfuncionalidad. Con base en datos de casi 25 años de sondeos de opinión de alto nivel, provenientes de las Encuestas Legislativas Brasileñas, se procede a revisar las actitudes de los legisladores federales en torno a puntos clave de una posible reforma<sup>3</sup>.

Finalmente, y a pesar de que Dilma Rousseff y sus aliados en el Congreso otorgaron prioridad a la reforma política en la agenda legislativa 2015-2016, este ensayo argumenta que es improbable la aprobación de una reforma política de gran alcance en el futuro cercano. En contraste con casos como el de Chile, donde la reforma política es limitada y centrada primordialmente en la reforma al sistema binominal, la difusa agenda brasileña corre el riesgo de convertirse en una novela sem fim: una telenovela con un principio y un desarrollo, pero sin final previsible.

---

1 Dado que la reelección es un fenómeno relativamente nuevo en América Latina, la sucesión de tres presidentes reelectos consecutivamente solo ha ocurrido en dos ocasiones anteriores en la historia de la democracia presidencial, ambas en Estados Unidos. Las secuencias de 24 años fueron de Jefferson, Madison y Monroe (1801-1825), así como Clinton, Bush y Obama (1993-2017).

2 Para una excelente introducción al tema, que abarca el periodo 1988-2004, ver De Souza, A. (2004). *Political Reform in Brazil: Promises and Pitfalls*, Center for Strategic and International Studies, Policy Papers on the Americas (abril). Para un análisis de la antesala de los esfuerzos de reforma del 2015, ver Aragão, M. (2014). *Reforma política: o debate inadiável*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

3 La ELB, un sondeo de opinión parlamentaria, ha sido realizada en cada legislatura electa en Brasil desde 1986. La encuesta más reciente (Ola 7) se realizó en julio del 2013. La ELB es codirigida por el autor y por Cesar Zucco Jr. (Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro), y ha recibido 1145 respuestas de aproximadamente 900 legisladores brasileños en los pasados 25 años. Para mayor información, ver <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/bls>.

## Diseño institucional de la democracia

Limitaciones de espacio impiden una revisión integral del debate sobre la reforma política en Brasil en el último cuarto de siglo, pero una mirada rápida a algunos de sus principales episodios ilustra la impresionante diversidad de asuntos implicados.

Una de las aspiraciones centrales de la coalición democratizadora en los 70 y 80 era realizar una asamblea constituyente inmediatamente después del retiro de los militares de la política. La tumultuosa Asamblea Nacional Constituyente de 1987-1988 preservó el modelo básico de presidencialismo, federalismo, bicameralismo y el sistema de representación proporcional para la mayoría de los cargos legislativos. Sin embargo, el eventual triunfo del presidencialismo seguía siendo incierto.

Inicialmente, la mayoría de delegados apoyaba la transición a un sistema “parlamentario” (descrito con más exactitud como un sistema semipresidencial con elección directa del jefe de Estado), pero el presidente de turno, José Sarney, se opuso a esta reforma. Una vez que prevaleció la visión de Sarney, en 1993 la solución fue revisar el tema mediante un plebiscito, en el que también se le preguntó al electorado sobre la posibilidad de regresar al sistema monárquico del siglo XIX.

En 1993, los votantes optaron por mantener el presidencialismo por un margen del 69% a un 31% de los votos válidos emitidos (los monárquicos consiguieron el 13% de los votos en la segunda pregunta de la papeleta). Tanto el proceso constitucional de 1988 como el referéndum de 1993 evidenciaron que los políticos profesionales —a diferencia de los votantes brasileños comunes— favorecían notoriamente la opción parlamentaria, una tendencia que persiste hasta la actualidad.

El proceso constitucional no modificó el sistema de lista abierta de representación proporcional para la Cámara baja del Congreso (también utilizado en las legislaturas estatales y municipales, las cuales son todas unicamerales). Los distritos electorales para la Cámara de Diputados corresponden a los 27 estados brasileños, los cuales tienen grandes magnitudes distritales, que oscilan entre 8 y 70. La magnitud distrital combinada con la inexistencia de un umbral electoral nacional, además de reglas laxas para la creación de nuevos partidos, condujo a que el número de partidos con representación legislativa se incrementara de cinco en la elección de 1982 a 12 en la de 1986, y a 20 en la de 1990. Desde 1991, el partido más grande en la Cámara de Diputados siempre ha conseguido menos del 20% de los cargos.

En 1994, una reforma constitucional redujo el mandato presidencial de cinco a cuatro años, sin la posibilidad de reelección. Este era el arreglo constitucional vigente cuando Cardoso ganó la presidencia a fines de ese mismo año. Además, desde 1994 las elecciones presidenciales y legislativas han sido concurrentes.

En 1995, con la fragmentación partidaria en aumento, el Congreso aprobó el Estatuto de Partidos Políticos (ley 9096), el cual buscaba reducir la fragmentación con el establecimiento de un umbral electoral nacional y la obligación de los partidos de tener “carácter nacional” (es decir, que tuvieran presencia territorial en todo Brasil). En muchos sentidos, la ley 9096 continúa siendo el punto más alto de la reforma política en Brasil. Poco tiempo después, el entonces popular presidente Cardoso propuso una reforma constitucional para permitir la reelección consecutiva, por un periodo, de presidentes, gobernadores, y alcaldes. La reforma fue aprobada en 1997 y entró en vigor el siguiente año.

En los años 90, las críticas al sistema de partidos y a la clase política en general alcanzaron un punto álgido. Los partidos (con algunas excepciones, notablemente el Partido de los Trabajadores o PT) eran criticados por carecer de ideología y organización, así como por los bajos niveles de identificación entre los votantes. Los partidos también eran vistos como incoherentes y oportunistas, al formar alianzas incongruentes en los diversos estados y elecciones.

Con excepción de algunos partidos de izquierda –el PT de Dilma es por mucho el más importante–, los partidos eran percibidos como carentes de ideología y disciplina. La mayoría de los partidos inclusivos (catch-all) mostraba una organización débil, plataformas genéricas y niveles muy bajos de consistencia y continuidad<sup>4</sup>. Los políticos eran severamente criticados por el transfuguismo (aproximadamente un tercio de los legisladores cambiaba de partido al menos una vez en una legislatura de cuatro años) o por crear nuevos partidos, primordialmente vehículos personalistas<sup>5</sup>.

Muchos analistas argumentaban que la debilidad interna de los partidos políticos se debía al uso de la lista abierta de representación proporcional, un sistema electoral en el que los partidos tienen muy poco control sobre las nominaciones y prácticamente nula influencia sobre quién resulta electo. Las elecciones eran percibidas como un asunto individualista y, como consecuencia, era común que los políticos creyeran que sus mandatos les pertenecían a ellos mismos, en lugar de a sus partidos. La personalización de las elecciones se volvía evidente en el financiamiento de las campañas políticas y hacía que las elecciones en Brasil fueran unas de las más caras

---

4 Sobre la distinción entre partidos de masas y partidos ideológicos, ver Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford: Stanford University Press.

5 De Melo, C. (2004). *Retirando as cadeiras do lugar: Migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002*, Belo Horizonte: Editorial UFMG; Desposato, S. (2006), “Parties for Rent? Careerism, Ideology, and Party Switching in Brazil’s Chamber of Deputies”, *American Journal of Political Science* 50 (enero): 62-80.

en el mundo. Las leyes electorales parecían favorecer una alta fragmentación política, baja institucionalización de los partidos y mínima lealtad partidista<sup>6</sup>.

Estas críticas, expresadas por algunos académicos<sup>7</sup> pero también ampliamente repetidas en la prensa, fallaron en convencer a los políticos profesionales de la necesidad de realizar reformas institucionales de largo alcance, aunque sí influyeron en las opiniones de los jueces. Las Cortes decidieron actuar donde el Congreso no lo había hecho. Con el inicio de la década del 2000, el debate de la reforma política en Brasil se convirtió en un juego de ping-pong entre la rama legislativa y la judicial.

En el 2002, el Tribunal Supremo Electoral (Tribunal Superior Eleitoral o TSE) interpretó que el requisito de que los partidos políticos tuvieran “carácter nacional” significaba que los partidos no podían establecer alianzas incongruentes a nivel nacional y subnacional (es común que los partidos se alíen en distintas configuraciones en los 27 estados de Brasil o que respalden a diferentes candidatos presidenciales). Bajo esta nueva interpretación, llamada de “verticalización” forzosa de las coaliciones electorales, varios partidos se abstuvieron de participar en la política presidencial, a fin de preservar su libertad de acción en los estados.

La verticalización estuvo vigente durante los dos siguientes ciclos electorales, aunque desagradaba intensamente a los partidos. En marzo del 2006, el Congreso se impuso sobre el TSE al aprobar una reforma constitucional para garantizar el derecho de los partidos a formar cualquier alianza electoral<sup>8</sup>. Se suponía que en el 2006 también entraría a regir, por primera vez, un umbral electoral nacional previsto en el estatuto de los partidos de 1995. Si un partido no obtenía al menos el 5% del voto nacional para la Cámara de Diputados (con al menos el 2% en un tercio de los estados), sus representantes electos no serían reconocidos como un partido en el Congreso. Sin embargo, inmediatamente después de las elecciones del 2006, una coalición de partidos pequeños impugnó la constitucionalidad del umbral y logró convencer a

---

6 Sobre el Sistema electoral, ver Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: University of Michigan Press; sobre el financiamiento de campañas, ver Samuels, D (2001). “Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil”, *Journal of Politics* 63, n° 2 (mayo): 569-584.

7 Para una amplia crítica de la matriz institucional en los 90, ver Lamounier, B. (1992). “Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990”, en João Paulo dos Reis Velloso, ed., *O Brasil e as reformas políticas*, Rio de Janeiro: José Olympio; y De Souza, A. (1999). “Collor’s Impeachment and Institutional Reform in Brazil”, en Keith S. Rosen y Richard Downes, eds., *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor’s Impeachment*, Miami: North-South Center Press, pp. 87-118.

8 El Congreso intentó aprobar la reforma constitucional 52 a tiempo para las elecciones del 2006, pero no fue promulgada sino hasta marzo del 2006, demasiado tarde para afectar las elecciones de ese año (de esta forma, la “verticalización” fue aplicada solo en el 2002 y el 2006). La enmienda establece que: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

la Suprema Corte (Supremo Tribunal Federal o STF) de derogarlo<sup>9</sup>. Por lo tanto, el umbral nunca fue puesto en práctica.

Al final, en marzo del 2007 el TSE resolvió, en una sorprendente votación de 6 a 1, que los diputados federales que se cambiaran de partido después de la elección tendrían que renunciar a sus escaños en el Congreso. La lógica fue que, bajo el sistema de agregación de votos (vote-pooling) en Brasil, los mandatos electorales pertenecen a los partidos y no a políticos individuales<sup>10</sup>.

Posteriormente, el TSE reconoció algunas excepciones a la prohibición del transfuguismo: los diputados pueden renunciar a su bancada si logran demostrar que sus partidos se han apartado de su plataforma ideológica, que los han “perseguido” de manera injusta o si están fundando un partido enteramente nuevo. La ambigüedad de los requisitos ha dado pie a cientos de casos judiciales desde el 2007: usualmente el demandante es un partido político que busca recuperar un escaño perdido a un partido rival.

Estos tres episodios entre el 2002 y el 2007 –verticalización, umbral electoral y prohibición de cambiar de partido– son reveladores del debate en torno a la reforma política en Brasil. En general, los tribunales apoyaron los esfuerzos para consolidar y nacionalizar los partidos políticos (aunque no mediante un instrumento tan tajante como el umbral), así como para incrementar la representación, lo cual sujetaría a los políticos a los partidos que los eligieron. Sin embargo, los políticos constantemente buscaron maximizar su autonomía personal y la de sus partidos, al luchar por mantener instituciones (como las alianzas incongruentes y los cambios de partido) que reducen la rendición vertical de cuentas y debilitan el valor de las banderas partidarias en general.

Al mismo tiempo, el Congreso estableció una comisión especial sobre reforma política que debatió durante el 2003 y propuso un paquete integral de reformas en diciembre de ese año. Dicho paquete incluía la regulación del financiamiento de campañas, sondeos preelectorales y publicidad, entre otros temas. Sin embargo, la propuesta más polémica fue el establecimiento de listas de partido cerradas y bloqueadas para las elecciones legislativas (una reforma que durante mucho tiempo promovieron los partidos programáticos de izquierda, junto con numerosos académicos).

---

9 El STF determinó que el umbral electoral, como estaba definido en la ley de partidos de 1995, violaría los derechos de las minorías políticas y su derecho constitucional a organizarse. Por lo tanto, un umbral futuro tendría que instituirse vía enmienda constitucional por un estatuto ordinario.

10 En el 2006, solo 31 de los 513 diputados de Brasil recibieron suficientes votos para ganar un asiento directamente; el resto fue electo mediante la acumulación del voto, es decir, la suma de todos los votos para candidatos del mismo partido o coalición.

La medida pretendía poner fin a la competencia intrapartidista entre los candidatos (percibida como un elemento fratricida de la lista abierta de representación proporcional, que debilitaba los partidos); mejorar la autoridad del partido sobre los políticos sin apego partidista, y alentar a los electores a votar por un partido y no por una persona. Aunque fue aprobada unánimemente por la comisión especial, la lista fechada (lista cerrada) era vista con profunda sospecha por los diputados menos protagónicos, pues temían que en el futuro su ubicación en las listas estuviera sujeta a los caprichos de los líderes partidarios.

Se propuso entonces una solución transitoria, con la cual los diputados que se encontraran en ejercicio del cargo y buscaran la reelección se ubicarían automáticamente en los primeros lugares de las listas partidarias en las elecciones del 2006, pero incluso esta “póliza” no fue suficiente para apaciguar a los opositores de la lista cerrada. El paquete de reforma política no fue enviado a votación plenaria sino hasta la siguiente legislatura, que asumió funciones en el 2007. La decisión del presidente de la Cámara de Diputados de poner la lista cerrada en el primer punto de la agenda resultó fatídica: la lista fechada fue fácilmente rechazada el 27 de junio de ese año, con 252 votos en contra y 181 a favor. El fracaso de esta propuesta trajo abajo todo el paquete y con él cualquier apetito de reforma política durante los años siguientes.

La reforma política resurgió en el escenario nacional luego de las protestas que sacudieron a las principales ciudades de Brasil en junio del 2013. En una apresurada respuesta pública, emitida el 24 de junio, Dilma Rousseff propuso cinco “pactos” para abordar las muestras de insatisfacción de los ciudadanos, los cuales incluían iniciativas en materia de transporte, salud, educación, responsabilidad fiscal y reforma política. La presidenta propuso una “miniasamblea constituyente” que enfocara la discusión y permitiera una vía rápida para la aprobación de una significativa reforma política. Dado que el Congreso solo tiene el poder para convocar ese tipo de asamblea, el mecanismo fue mal recibido por los legisladores y Dilma rápidamente abandonó la idea.

En su lugar, la Cámara de Diputados instaló otro grupo de trabajo en julio, el cual produjo en noviembre una Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para consideración de ambas cámaras del Congreso. La PEC contemplaba 15 puntos principales, entre ellos la eliminación del voto obligatorio, el endurecimiento de las normas para el registro de partidos, la creación de distritos plurinominales más pequeños para elegir a los miembros de la Cámara (con magnitudes de 4 a 7) y la adopción de elecciones completamente concurrentes (para todos los niveles de gobierno) una vez cada cuatro años.

Predeciblemente, la PEC avanzó poco en el año electoral del 2014, pero fue retomada inmediatamente por el nuevo Congreso, que asumió funciones el 1 de febrero del 2015. El plan actual es debatirla y revisarla en un plazo de 40 sesiones de la comisión, con el objetivo de llevarla a votación del pleno en la Cámara de Diputados a mediados del 2015. Cualquier paquete de reformas que la Cámara apruebe será sometido al mismo proceso en el Senado. Las reformas constitucionales en Brasil deben recibir el apoyo de al menos tres quintas partes de las dos cámaras del Congreso, y ser aprobadas (en lenguaje idéntico) dos veces por cada cámara. El proceso de enmienda no es particularmente oneroso: la Constitución ha sido enmendada 84 veces desde 1988 (lo cual equivale a una reforma cada cuatro meses, en promedio). Más bien, es el contenido de la reforma lo que probablemente constituya el principal punto de conflicto.

## Apoyo a la reforma política entre políticos profesionales

Cuando se habla de la “política de la reforma política” –el tema de este capítulo– se invoca un problema conocido por los politólogos como “instituciones endógenas.” La idea es simple. La mayoría de las instituciones políticas son diseñadas por políticos profesionales para beneficio de los propios políticos. En palabras de William Riker, las élites políticas “estructuran el mundo para poder ganar”<sup>11</sup>. Esto no quiere decir que los políticos profesionales no puedan ser convencidos de modificar las reglas institucionales que han diseñado o heredado; después de todo, las reformas constitucionales y electorales son relativamente comunes en todo el mundo.

No obstante, la frase de Riker sí implica que la inercia es el resultado por default de los debates en torno a la reforma política. Los políticos son actores racionales, con una fuerte consciencia de sus propias circunstancias y con acceso a información de primera mano acerca del mundo político. Solo cambiarán las instituciones cuando estén convencidos de que hay una gran necesidad de hacerlo (es decir, en presencia de una crisis o un conflicto social) o cuando estén convencidos de que abandonar el equilibrio actual no lesionará sus intereses.

La élite política brasileña ha discutido la reforma política durante un cuarto de siglo, y se dispone de muy buena información sobre sus preferencias institucionales. Las Encuestas Legislativas Brasileñas (ELB) que se han realizado en cada una de las siete legislaturas electas bajo el régimen democrático demuestran que los políticos son escépticos en cuanto a algunas propuestas clave en el debate sobre la reforma política. Por ejemplo, el apoyo a la opción de usar listas cerradas en lugar de abiertas en las elecciones de representación proporcional (rechazada por la Cámara de Diputados en

---

11 Riker, W. (1986). *The Art of Political Manipulation*, Yale University Press, p. ix.

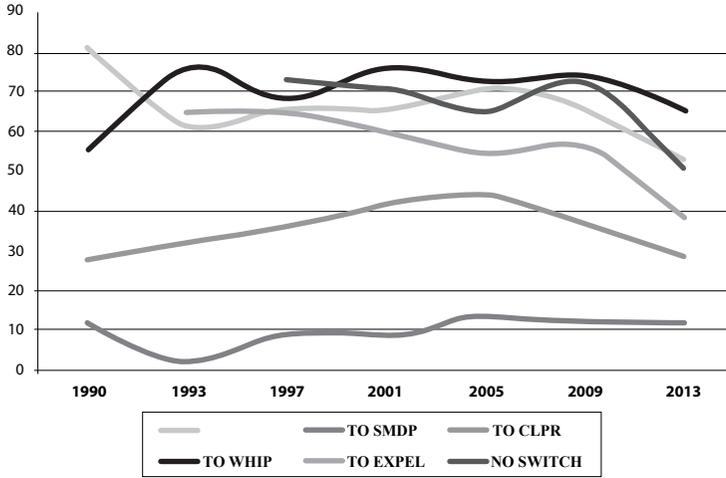
el 2007 pero revivida por Dilma en el 2013) cayó del 44% en el Congreso en el 2005 al 37% en el 2009, y a solo el 29% a mediados del 2013.

Esta desconfianza hacia las reformas para el fortalecimiento de los partidos es comprensible si se tienen en cuenta las creencias de los políticos brasileños sobre las razones que explican sus victorias electorales: cuando se les preguntó si su elección al Congreso la debían al apoyo de su partido o a sus esfuerzos individuales, un promedio del 80% (en cada encuesta desde 1990) respondió que ganó debido a sus acciones personales. Si los políticos no creen que deben sus mandatos a sus partidos, no es de esperarse que les cedan mayor autoridad sobre su futuro electoral. Los datos de las ELB muestran un marcado descenso en el apoyo a algunos puntos fundamentales de la reforma política en las dos más recientes legislaturas (el Congreso 53º, electo en el 2006, y el 54º, electo en el 2010).

El gráfico 1 muestra datos de serie temporal sobre seis propuestas clave, cada una de las cuales representaría un cambio significativo con respecto al status quo institucional. Estas reformas incluyen la introducción del parlamentarismo (que ya no figura en la agenda de reforma, pero que aún cuenta con un nivel de apoyo notablemente alto por parte de la élite política); la adopción de distritos uninominales para las elecciones de la Cámara baja del Congreso; el uso de listas cerradas en lugar de abiertas, si se mantiene un sistema de representación proporcional; el requisito de seguir la línea partidaria al votar en el Congreso; así como dos sanciones en contra de conductas individualistas: expulsión del partido a los legisladores que desafíen el liderazgo de la bancada y expulsión del Congreso a tránsfugas después de haber asumido funciones en Brasilia.

Con la excepción de la propuesta de distritos uninominales de representación proporcional (que en todo caso siempre ha tenido un muy bajo nivel de apoyo), las otras cinco posibles reformas han experimentado una evidente caída en sus niveles de apoyo en años recientes. El lado derecho del gráfico 1 es notable: la pendiente negativa de la línea sugiere –al menos en cuanto a actitudes– un reforzamiento del equilibrio institucional actual. Aunque es imposible determinar exactamente qué está provocando el aumento en el apoyo al status quo, es claro que los cambios de actitud han ocurrido precisamente en los años en que la reforma política se ha debatido más explícitamente en el Congreso –desde el fallido paquete de reformas del 2007 hasta las propuestas de Dilma en el 2013, a las reformas constitucionales que se propusieron en el 2013 y el 2014, y que actualmente (hasta mediados del 2015) se debaten en la Cámara. Una posible interpretación es que cuanto más aprenden sobre las complejidades de la reforma política y más cerca está de aprobarse, a los políticos les agrada menos la idea.

**Gráfico 1. Apoyo para cambiar el status quo en seis temas de la reforma política (1990-2013)<sup>12</sup>**



En general, desde 1990 las ELB demuestran que los políticos prestan seria atención a las supuestas deficiencias de las instituciones políticas brasileñas, aunque, al mismo tiempo, han hecho muy poco para cambiarlas. ¿Qué explica este acertijo? Esto requiere regresar al tema de la política de la reforma política.

## Explicando la falta de acción

En esta última sección se presentan siete razones que explican el limitado alcance de la reforma política en Brasil, algunas de las cuales ya se han delineado anteriormente. Mientras que ninguna de estas razones es suficiente para explicar la inacción en sí misma, juntas sugieren que cualquier reforma política en el período 2015-2016 probablemente será parcial y contingente.

En primer lugar, un análisis de Brasil en el 2015 indica que los actores clave discrepan en torno a qué quiere decir “reforma política”. Para los académicos y los abogados constitucionales, la reforma política se refiere a los detalles del diseño institucional

12 PARL se refiere a la adopción del parlamentarismo; SMDP se refiere a la adopción del método de pluralidad en los distritos uninominales en las elecciones legislativas; CLPR se refiere al cambio de lista abierta a cerrada para los concursos proporcionales; WHIP se refiere al apoyo al requisito de que los legisladores voten según la línea de partido en el pleno; EXPEL se refiere al apoyo a la expulsión de legisladores de sus partidos si no cumplen con la disciplina partidista; y NO SWITCH se refiere al apoyo a la expulsión del Congreso de cualquier miembro que cambie de partido después de haber sido electo.

Fuente: Base de datos de la Encuesta Legislativa Brasileña, <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/bls>.

democrático—es cuestión de encontrar el diseño institucional adecuado para mejorar la gobernabilidad, la representatividad y la rendición de cuentas. Para los ciudadanos comunes y los movimientos sociales en las calles, la reforma política es a menudo sinónimo de esfuerzos por combatir la corrupción.

Como puede fácilmente comprobarse en las redes sociales, la reforma política puede presentarse como un impulso, más que como un conjunto de puntos de acción: es una expectativa abstracta de “limpiar la casa” o mejorar de alguna forma la calidad de la clase política brasileña<sup>13</sup>. Sin embargo, para los políticos profesionales la reforma política significa algo completamente diferente: implica regulación de su lugar de trabajo e incertidumbre acerca de sus trayectorias profesionales. La ambigüedad sobre el significado real de la “reforma política” ha contribuido a la naturaleza prolongada e inconclusa del debate en Brasil.

En segundo lugar, la sola dimensión de la agenda de reforma política es ya de por sí abrumadora. El financiamiento de campañas, la representación proporcional, la magnitud de los distritos, el voto voluntario, las revocatorias de mandato, el cociente electoral, los miembros suplentes del Congreso, las candidaturas independientes, las reglas para la reelección, el transfuguismo, el sistema de agregación de votos (vote-pooling), la regulación del acceso a radio y televisión, la definición geográfica de los distritos y la concurrencia de elecciones son tan solo algunos de los temas sobre la mesa en el 2015. Una de las principales deficiencias del debate en Brasil ha sido el consistente fracaso de priorizar algunos asuntos por encima de otros.

En tercer lugar, algunos de los temas incluidos en la reforma política son bastante complejos y técnicos. Los cocientes electorales, las fórmulas de vote-pooling y el divisor utilizado para distribuir los remanentes en las elecciones de representación proporcional son sumamente importantes para la distribución de poder político en Brasil. Sin embargo, sus complejidades no son bien entendidas incluso por los principales actores en el debate. En ocasiones esto ha resultado en esfuerzos por simplificar demasiado las cuestiones técnicas, a fin de poder avanzar.

El voto único no transferible (VUNT), tal como se aplica a los distritos plurinominales de magnitud moderada, es relativamente fácil de explicar en pocas palabras: en un distrito con cinco escaños, los partidos nominan múltiples candidatos y los cinco primeros finalistas individuales reciben uno. Sin embargo, como la experiencia de Japón en la posguerra lo demuestra, el distrito (como se conoce la VUNT en Brasil) también representaría una gran carga de coordinación electoral para los partidos políticos, y hasta ahora este asunto casi no se ha discutido.

---

13 Para una coalición de grupos que promueven la reforma política principalmente como medio para combatir la corrupción, ver: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/>.

En cuarto lugar, Brasil se enfrenta al legado de los esfuerzos anteriores de reforma política, el cual es desalentador. Los esfuerzos previos han sido muy graduales y sujetos a una revisión judicial crítica; además, la peculiar secuencia de acciones en el Congreso en el más reciente intento de reforma, en el 2007, condenó al fracaso a un importante paquete de reformas. La lección que se deriva del episodio de la lista fechada en el 2007 es que el Congreso debe iniciar con los asuntos “más fáciles” –por ejemplo, la abolición de los enigmáticos miembros suplentes que a menudo sirven en el Senado– y después pasar gradualmente a los asuntos más polémicos, como el financiamiento de campaña y los umbrales electorales. No obstante, la controversial decisión del liderazgo de la Cámara de Diputados a principios del 2015, de realizar únicamente 40 sesiones de comisión antes del inicio de la votación en el pleno, podría impedir una secuencia sensata de puntos sensibles.

En quinto lugar, como señalaba con frecuencia Guillermo O’Donnell, las instituciones políticas incluyen y excluyen<sup>14</sup>. Cualquier reforma política creará ganadores y perdedores. Como quedó demostrado con la impugnación legal al umbral electoral en el 2006, son los partidos pequeños los que tienen más que perder en el proceso. Es de esperarse que se opongan a cualquier propuesta que reduzca la fragmentación partidaria, limite el acceso de pequeños partidos al financiamiento de campañas o a los medios de comunicación, o restrinja el derecho de grupos pequeños a explotar los generosos recursos de la legislatura nacional.

En sexto lugar, y muy relacionado con el punto anterior, en los últimos 25 años todos los presidentes de Brasil han sido presidentes de minoría y sobreviven en funciones debido a un sistema de presidencialismo de coalizão en el que los puestos de gabinete y los recursos federales se intercambian con los socios de la coalición, a cambio de su apoyo en el Congreso<sup>15</sup>. Este sistema amplía el poder de negociación de los partidos pequeños en la legislatura. Por ejemplo, en el 2015 el gobierno de Dilma Rousseff se encuentra apoyado formalmente por nueve partidos en la Cámara de Diputados, siete de los cuales tienen menos de 40 escaños. Sin embargo, estos siete partidos pequeños proveen el 55% de la mayoría de Dilma en el pleno. Los presidentes brasileños dependientes del apoyo de una coalición tienen pocos incentivos para antagonizar a los partidos políticos pequeños.

---

14 O’Donnell, G. (1994). “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5, n° 1 (January), p. 58.

15 Power, T. (2010). “Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy”, *Bulletin of Latin American Research* 29, n° 1 (January): 18-33.

En séptimo y último lugar, los partidos pequeños no son los únicos con intereses en juego. Tal como lo explica el enfoque de “instituciones endógenas”, todos los legisladores brasileños contemporáneos son producto de las reglas institucionales existentes. Tras haber sido socializados en un determinado sistema de partidos, y electos bajo un sistema electoral particular, no es probable que los modifiquen en forma drástica sin razones convincentes para hacerlo.

Es cierto que eventualmente se podrán dar algunas buenas razones, especialmente si continúa el actual escenario (mediados del 2015), caracterizado por escándalos de corrupción, estancamiento y protestas populares. No obstante, los incentivos predominantes de los políticos los inducen a proceder cautelosamente para no perjudicar sus carreras. Esto, combinado con la amplitud y complejidad de la agenda de reforma política, sugiere que es más probable que los políticos seleccionen un grupo de temas de la agenda que sean lo suficientemente grandes como para venderlos al público como “reformas”, pero también que sean pequeños para no perjudicar sus ambiciones electorales.

En conclusión, en términos de ritmo y alcance, la “política de la reforma política” en Brasil no es muy diferente a otras dimensiones políticas en el país. Ya sea que se examine la política de la reforma económica, de la reforma del Estado, de la reforma legal u otras, la tendencia general ha sido incrementalista. Una fuerte tradición de gradualismo no ha impedido la presentación de planes ambiciosos, pero ha obrado consistentemente en contra de su rápida y extensa promulgación. Es probable que el mismo patrón prevalezca en el rediseño de las instituciones políticas.

## Bibliografía

Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Aragão, M. (2014). *Reforma política: o debate inadiável*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas. Portal virtual: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/>. Último acceso: 11:45, 30 de julio de 2015.

De Melo, C. (2004). *Retirando as cadeiras do lugar: Migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002*, Belo Horizonte: Editorial UFMG.

De Souza, A. (1999). "Collor's Impeachment and Institutional Reform in Brazil", en Keith S. Rosen y Richard Downes, eds., *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, Miami: North-South Center Press, pp. 87-118.

De Souza, A. (2004). *Political Reform in Brazil: Promises and Pitfalls*, Center for Strategic and International Studies, Policy Papers on the Americas (abril).

Desposato, S. (2006), "Parties for Rent? Careerism, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies", *American Journal of Political Science* 50 (enero): 62-80.

Fundação Getúlio Vargas. Portal de Encuestas Legislativas Brasileñas: <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/bls>. Último acceso: 11:55, 30 de julio de 2015.

Lamounier, B. (1992). "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990", en João Paulo dos Reis Velloso, ed., *O Brasil e as reformas políticas*, Rio de Janeiro: José Olympio.

Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford: Stanford University Press.

O'Donnell, G. (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, n° 1 (January), p. 58.

Power, T. (2010). "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy", *Bulletin of Latin American Research* 29, n° 1 (January): 18-33.

Riker, W. (1986). *The Art of Political Manipulation*, Yale University Press, p. ix.

Samuels, D (2001). "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil", *Journal of Politics* 63, n° 2 (mayo): 569-584.

---

**Fichas por país**

**Instituto de Iberoamérica,  
Universidad de Salamanca**

---



### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Argentina

Período	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra. vuelta	Candidatos en 2da. vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2da. vuelta	Concurrencia con elecciones generales
1983-1994	6 años	No inmediata	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría absoluta, por Colegio Electoral, en caso de empate decide el presidente del Senado	No hay	No hay	No hay	Parcial
1994-2015	4 años	Indefinida, pero sólo una inmediata	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría simple con más del 45 por ciento de los votos o diez puntos de diferencia con el segundo	2	30	Mayoría relativa	Mixto

Elaboración a partir de Leyes Electorales del país

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 27 de enero de 2015.

### Sistema electoral para la Cámara de Diputados y sus reformas en Argentina

Período	Principio de Representación	Fórmula Electoral	Tipos de Diputados	Tamaño de la Cámara	M	Distritos Electorales	Estructura de Voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1983-1994	Proporcional	D'Hondt*	Diputados Nacionales	254	11,04****	23 provincias	Listas cerradas y bloqueadas	4 años**	Sí, inmediata e indefinida
1991-2015	Proporcional	D'Hondt*	Diputados Nacionales	257	10,7****	23 provinciales + 1 Capital	Listas cerradas y bloqueadas	4 años**	Sí, inmediata e indefinida

### Sistema electoral para el Senado y sus reformas en Argentina

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	M	# de Circunscripciones Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1983-1993	Cada provincia es tiene autonomía para elegir principio de representación	Cada provincia es tiene autonomía para elegir fórmula electoral	Senadores Nacionales	46	2	24 binominales	Lista cerrada y bloqueada	9 años	Sí, inmediata e indefinida
1994-2015	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa y primera minoría	Senadores Nacionales	72	3	24 trinominales (2 primera lista y 1 por la segunda más votada)	Lista cerrada y bloqueada	6 años***	Sí, inmediata e indefinida

M = magnitud de distrito.

\* Umbral electoral del 3% de los votos.

\*\* La Cámara de Diputados se renueva por mitades.

\*\*\* La Cámara de Senadores se renueva por tercios.

\*\*\*\* Magnitud promedio

Elaboración a partir de [leyes electorales del país](#)

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 11 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Bolivia

Período	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra. vuelta	Candidatos en 2da. vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2da. vuelta	Concurrencia con elecciones generales
1967-1994	4 años	Si, luego de un período intermedio	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría absoluta	3	60 días	Elegido por el Congreso	Si
1994-2009	5 años	Si, luego de un período intermedio, y por única vez	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría absoluta	2	60 días	Elegido por el Congreso	Si
2009-2015	5 años	Si, por una única vez consecutiva	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría absoluta (o mínimo de 40 de los votos válidos, con una diferencia de al menos 10 por ciento en relación con la segunda candidatura)	2	60 días	Mayoría relativa (1)	Si

(1) Elegido por la ciudadanía.

Elaborado en base a las leyes electorales del país

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de enero de 2015.

## Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Bolivia

### Cámara de diputados

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	M	Distritos Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1980-1994	Proporcional	Cifra repartidora	Diputados Nacionales	130	7-28	9 circunscripciones departamentales	Lista cerrada y bloqueada	4 años	Si, inmediata, sin limitaciones
1994-2009	Proporcional	D'Hondt (plurinominales)	Diputados Nacionales	130	1	67 Circunscripciones uninominales	Candidatos en listas desbloqueadas (voto preferente)	5 años	Si, inmediata, sin limitaciones
	Mayoritario (en uninominales)	Mayoría simple (uninominales)			5-31	9 circunscripciones departamentales (diputados plurinominales)	Candidatos en listas cerradas y bloqueadas (1)		
2009-2015	Proporcional	D'Hondt (plurinominales)	Diputados Nacionales	130	1	63 Circunscripciones uninominales y 7 circunscripciones especiales (indígenas)	Candidatos en listas desbloqueadas (voto preferente)	5 años	Si, una sola vez consecutiva
	Mayoritario (en uninominales y especiales)	Mayoría simple (uninominales)			5-29	9 circunscripciones departamentales (diputados plurinominales)	Candidatos en listas cerradas y bloqueadas (1)		

M = Magnitud de distrito.

(1) Misma lista que Presidente, Vicepresidente y Senadores.

## Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Bolivia

### Senado

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	M	Distritos Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1979-1994	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa (2 senadores) y primera minoría (1 senador)	Senadores	27	3	9 trinominales	Lista única con candidato a Presidente, cerrada y bloqueada	4 años	Sí, inmediata
1994-2009	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa (2 senadores) y primera minoría (1 senador)	Senadores	27	3	9 trinominales	Lista única con candidato a Presidente, cerrada y bloqueada	5 años	Sí, inmediata
2009-2015	Proporcional	Proporcionalidad	Senadores	36	4	9 cuatrinominales	Lista única con candidato a Presidente, cerrada y bloqueada	5 años	Sí, inmediata

M = Magnitud de distrito.

Elaborado en base a las leyes electorales del país

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 12 de febrero de 2015.

## Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Brasil

Fecha	Duración mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidato	Mayoría 1ª vuelta	Candidatos 2ª vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría 2ª vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1985-1990 (1)	5	No	Fórmula con vicepresidente	Relativa	-	-	-	No
1990-1992 (2)	5	No	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	33 días	Absoluta	No
1992-1995								
1995-1999	4	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	-	20 días	Absoluta	Sí
1999-2003	4	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	-	20 días	Absoluta	Sí
2003-2015	4	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	20 días	Absoluta	Sí

(1) Última elección realizada de manera indirecta a través del Colegio Electoral.

(2) Tras el impeachment a Fernando Collor, su vicepresidente Itamar Franco asume la presidencia de Brasil y acaba el mandato.

Elaborado a partir de las leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 8 de febrero de 2015.

## Sistema Electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Brasil

Período	Principio de Representación	Fórmula Electoral	Tipos de Diputados	Tamaño de la Cámara	Distritos Electorales	Estructura de Voto	Mandato	Posibilidad de Reelección
1986-1988	Proporcional <sup>1</sup>	Hare * D'Hondt	Federales	487 <sup>2</sup>	26+1	Lista abierta	4	Sí, inmediata e indefinida
1988 <sup>3</sup> -1990	Proporcional	Hare D'Hondt	Federales	513	26+1	Lista abierta	4 <sup>4</sup>	Sí, inmediata e indefinida
1990-1994	Proporcional	Hare D'Hondt	Federales	513	26+1	Lista abierta	4	Sí, inmediata e indefinida
1994 <sup>5</sup> -1998	Proporcional	Hare D'Hondt	Federales	513	26+1	Lista abierta	4	Sí, inmediata e indefinida
1998-2015 <sup>6</sup>	Proporcional	Hare D'Hondt	Federales	513	26+1	Lista abierta	4	Sí, inmediata e indefinida

<sup>1</sup> 1986: Brasil. Decreto 21.076 de febrero de 1932. Instituido nacionalmente con el Código Electoral: decreto – ley 7.586 de 28 de Mayo de 1945. Mantenido por la Carta Magna de 1946. Se torna expreso a través del art. 45 de la actual Constitución.<sup>2</sup> 1986: Brasil. Emenda Constitucional 25 de 15 de Maio 1985, art. 39.

<sup>3</sup> 1988: Elecciones realizadas para el estado de Tocantins conforme art. 13 de la Constitución Federal de 1988.

<sup>4</sup> Brasil. Art. 44, párrafo único de la Constitución Federal.

<sup>5</sup> 1994: Brasil. Ley nº 8713/30.09.1993. (1993) – elecciones que establecieron, en conjunto con la ley complementar nº 78/30.12.1993, que la magnitud de la cámara sería de 513 diputados.

<sup>6</sup> 1998: Los votos blancos dejaron de ser contabilizados para el cálculo del cociente electoral.

\*Se aplica Hare para la distribución de los primeros escaños y restos de acuerdo con la fórmula D'Hondt desde 1950.

- Brasil tiene un sistema proporcional de lista abierta desde 1932, un sistema proporcional de lista abierta establecido en el Código Electoral de 1965, ley nº 4737/65.

Elaborado a partir de las leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 15 de febrero de 2015.

### Sistema Electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Brasil

Período	Principio de Representación	Fórmula Electoral	Tipo de integrante del legislativo	Magnitud de la Cámara	Distritos Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad de Reelección
1986 - 1988	Mayoritario	Hare <sup>1</sup> D'Hondt	Senadores	49 <sup>2</sup>	23+1	Lista abierta <sup>3</sup>	8	Sí, inmediata e indefinidamente
1988 <sup>4</sup> - 2014	Mayoritario	Hare D'Hondt	Senadores	81	26+1	Lista abierta <sup>5</sup>	8 <sup>5</sup>	Sí, inmediata e indefinidamente

<sup>1</sup> Cuota establecida con el Código Electoral de 1950. En 1998, se dejaron de contabilizar los votos blancos para el cálculo del cociente electoral.

<sup>2</sup> Senadores electos en el pleito de 15 de noviembre de 1986. Formaron parte de la Asamblea Constituyente juntamente con los otros 23 senadores electos en 1982 y 10 suplentes.

<sup>3</sup> Brasil. Decreto 21.076 de febrero de 1932. Instituido nacionalmente con el Código Electoral: decreto – ley 7.586 de 28 de Mayo de 1945. Mantenido por la Carta Magna de 1946. Se torna expreso a través del art. 45 de la actual Constitución, queda plasmado en el art.46 que los senadores, aunque eso, con electos por voto mayoritario.

<sup>4</sup> Elecciones realizadas para el estado de Tocantins conforme el art. 13 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Constitución Federal de 1988.

<sup>5</sup> Es un mandato que se renueva de 4 en 4 años, alternadamente, por uno o dos tercios. Art. 46 de la CF/88.

<sup>6</sup> En 1986, en Brasil existía la “Subleyenda”; es decir cada partido podía presentar tres candidatos para una banca en el senado. La suma de los votos obtenidos por los tres candidatos determinaba la subleyenda ganadora, y el más votado ocupaba el escaño. Con la Constitución de 1988 se acabó con sistema de “subleyenda” y cada partido puede presentar un candidato por escaño.

Elaborado a partir de las leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a Nivel Presidencial y sus Reformas en Chile

Periodo	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra. vuelta	Candidatos en 2da. vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría en 2da. vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1989-1993	4 años	Sí, no inmediata	Sólo Presidente	Mayoría Absoluta	2	35 días	Mayoría Absoluta	Si, en 1ra vuelta
1993-1999	6 años (1)	Sí, no inmediata	Sólo Presidente	Mayoría Absoluta	2	35 días	Mayoría Absoluta	Si, en 1ra vuelta
1999-2005	6 años	Sí, no inmediata	Sólo Presidente	Mayoría Absoluta	2	35 días	Mayoría Absoluta	No
2005-	4 años	Sí, no inmediata	Sólo Presidente	Mayoría Absoluta	2	35 días	Mayoría Absoluta	Si, en 1ra vuelta

(1) Reforma que recortaba el mandato presidencial de ocho a seis años que fue aprobada después de las elecciones que dieron victoria al presidente Frei. Elaborado a partir de [leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 4 de febrero de 2015.

## Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus Reformas en Chile

### Cámara de Diputados

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	M	Distritos Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad de Reelección
1989-2013	Binominal	D'Hondt	Diputados	120	2	60	Lista cerrada y desbloqueada	4 años	Sí, ilimitada
2017-(1)	Proporcional	D'Hondt	Diputados	155	3-8	28	Lista cerrada y desbloqueada	4 años	Sí, ilimitada

### Senado

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	M	Circunscripciones Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad de Reelección
1989-2013	Binominal	D'Hondt	Senadores	38 + 9 + 2 (2)	2	19	Lista cerrada y desbloqueada	8 años	Sí, ilimitada
2005-2013	Binominal	D'Hondt	Senadores	38	2	19	Lista cerrada y desbloqueada	8 años	Sí, ilimitada
2017-(1)	Proporcional	D'Hondt	Senadores	50	2-5	15	Lista cerrada y desbloqueada	8 años	Sí, ilimitada

M = magnitud de distrito.

(1) La reforma del sistema electoral de 2015 está pendiente de promulgación la presidente Michelle Bachelet (2014-2018).

(2) Entre 1989 y 2005 existía la figura de senadores no electos, 9 fueron designados y dos vitalicios (los ex presidentes Frei y Pinochet).

Elaborado a partir de leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 4 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Colombia

Período	Duración mandato	Posibilidad Reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra. vuelta	Candidatos en 2da. vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2da. vuelta	Concurrencia con elecciones generales
1974-1991	4 años	No	Sólo Presidente	Mayoría relativa	No hay segunda vuelta	No hay segunda vuelta	No hay segunda vuelta	No
1991-2004	4 años	No	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría absoluta	2	3 semanas	Mayoría relativa	No
2004-2015	4 años	Si, por un periodo consecutivo	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría absoluta	2	3 semanas	Mayoría relativa	No

Elaborado a partir de leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de enero de 2015.

## Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Colombia

### Cámara de Representantes

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de legisladores	Tamaño de la Cámara	M	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1974-1991	Proporcional	Hare y mayores residuos	Departamentales	166	Depende de población (promedio M=5)	Departamentos	Mixto: Listas cerradas, Múltiples listas por partido	4 años	Si, inmediata e indefinida
1991-2003	Proporcional	Hare y mayores residuos	Departamentales <sup>(1)</sup>	166	Depende de población (promedio M=5)	Departamentos + Circunscripciones especiales	Mixto: Listas cerradas, Múltiples listas por partido	4 años	Si, inmediata e indefinida
2003-2015	Proporcional	D'Hondt	Departamentales	166	Depende de población (promedio M=5)	Departamentos + Circunscripciones especiales	Mixto: Listas cerradas y desbloqueadas (voto preferente) y opción de presentar listas cerradas; lista única por partido	4 años	Si, inmediata e indefinida

### Senado

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de legisladores	Tamaño de la Cámara	M	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1991-2003	Proporcional	Hare	Regionales	100 + 2	100	1 nacional + 1 especial	Mixto: Lista cerrada y bloqueada o cerrada y no bloqueada	4 años	Si, inmediata e indefinida
2003-2015	Proporcional	D'Hondt	Regionales	100 + 2	100	1 nacionales + 2 especiales <sup>(2)</sup>	Mixto: Lista cerrada y bloqueada o cerrada y no bloqueada	4 años	Si, inmediata e indefinida

M = magnitud de distrito.

(1) En 1991 se crearon circunscripciones especiales para negritudes (2), colombianos en el exterior (1) y minorías (1).

(2) Junto a la circunscripción única nacional, hay una circunscripción especial para las comunidades indígenas y las negritudes (dos senadores).

Elaborado según Leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 20 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Costa Rica

Período	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra. vuelta	Candidatos en 2da. vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2da. vuelta	Concurrencia con elecciones generales
1949-1969	4 años	Si, luego de dos periodos	Fórmula con 2 Vicepresidentes	Mayoría absoluta (+ 40% de votos válidos emitidos)	2	60 días	Mayoría relativa	Si
1969-2003	4 años	No	Fórmula con 2 Vicepresidentes	Mayoría absoluta (+ 40% de votos válidos emitidos)	2	60 días	Mayoría relativa	Si
2003-2015	4 años	Si, luego de dos periodos	Fórmula con 2 Vicepresidentes	Mayoría absoluta (+ 40% de votos válidos emitidos)	2	60 días	Mayoría relativa	Si

Elaborado a partir de [leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 11 de febrero de 2015.

### Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Costa Rica

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	m	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad de reelección
1949-1962	Proporcional	Hare y cifra residual	Provinciales	45	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	No inmediata
1962-1998	Proporcional	Hare y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	No inmediata
1998-2015	Proporcional	Cociente y Subcociente	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	No inmediata

Elaborado según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 20 de Enero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Ecuador

Período	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra. vuelta	Candidatos en 2da. vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2da. vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1978-1984	5 años	No	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	+ 8 meses (a)	Relativa	Si (en segunda)
1984-1998	4 años	No	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	(b)	Relativa	Si (en primera)
1998-2002	4 años	Si, luego de un período	Fórmula con vicepresidente	Mayoría Absoluta o >40% y diferencia de 10 puntos	2	(b)	Relativa	Si (en primera)
2002-2015	4 años	Si, luego de un período	Fórmula con vicepresidente	Mayoría Absoluta o >40% y diferencia de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Si (en primera)

(a) Por única vez, en 1979, la elección de legisladores se realizó en la segunda vuelta electoral.

(b) La fecha de la segunda vuelta electoral fue cambiada en múltiples ocasiones. En el art. 45 de la Ley de Elecciones de 1978 se indicaba que la primera vuelta se debía realizar el último domingo de enero y la segunda el primer domingo de mayo. En la reforma de 1987 se mantuvo la fecha de la primera vuelta pero se cambió la fecha de la segunda. En 1990 se volvió a reformar y se decidió acortar el período inter-electivo ya que la primera vuelta se debía realizar el tercer domingo de mayo y la segunda el tercer domingo de junio. En 1991, se volvió a reformar éste artículo en la fecha de la segunda vuelta, pasándose a elegir el primer domingo de julio. En 2000, se reformó nuevamente y se estableció que la primera vuelta se realizara el tercer domingo de octubre mientras que la segunda el último domingo de noviembre de ese año.

Elaborado a partir de las leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 11 de febrero de 2015.

### Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Ecuador

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la Cámara	distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1978-1983	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	69	21 +1	Lista Cerrada y bloqueada	5	No
1983-1985	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista Cerrada y bloqueada	4 2	No
1985-1986	Mayoritario	Mayoría simple	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1986-1994	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1994-1996	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	72	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No, inmediata
1996-1998	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	82	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	Si, inmediata
1998-2000	Proporcional mixta	Votación personalizada	Provinciales	121	21 +1	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si, inmediata
2000-2003	Proporcional	D'Hondt	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si, inmediata
2003-2006	Proporcional	Imperiali (corregido)	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si, inmediata
2006-2009	Proporcional	Factor ponderado	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si, inmediata
2009-2012	Proporcional	D'Hondt Hare	Nacionales Provinciales	124	24 pl. + 1 + 3 extraterritoriales	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si, inmediata
2012-2015	Proporcional	D'Hondt Hare	Nacionales Provinciales	137	24 pl. + 1 + 3 extraterritoriales	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si, inmediata

W = magnitud de distrito.

Elaborado según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 25 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en El Salvador

Periodo	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Candidatos en segunda vuelta	Período interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1994-1999	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la 1ª vuelta	Relativa	Si en primera vuelta
1999-2004	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la 1ª vuelta	Relativa	No
2004-2009	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la 1ª vuelta	Relativa	No
2009-2014	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la 1ª vuelta	Relativa	No, aunque se realizaron el mismo año
2014-2019	5 años	Después de dos periodos presidenciales	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la 1ª vuelta	Relativa	No

Elaborado según las leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 3 de febrero de 2015.

### Sistema electoral para Poder legislativo y sus reformas en El Salvador

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Número de diputados	Distritos electorales	Estructura del voto	Mandato	Posibilidad de reelección
1994-1997	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1 <sup>a</sup>	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Si de manera indefinida
1997-2000	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1 <sup>a</sup>	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Si de manera indefinida
2003-2006	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1 <sup>a</sup>	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Si de manera indefinida
2006-2009	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Si de manera indefinida
2009-2012	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Listas abiertas y desbloqueadas	3 años	Si de manera indefinida
2012-2015	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Listas abiertas y desbloqueadas	3 años	Si de manera indefinida

<sup>a</sup> Hasta 2005 existían 15 circunscripciones electorales: 1 nacional y 14 departamentales.

<sup>b</sup> En las elecciones de 2012 se permitió por primera vez la participación de candidatos no partidarios.

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Guatemala

Período	Duración mandato	Posibilidad Reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra. vuelta	Candidatos en 2da. vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2da. vuelta	Concurrencia con elecciones generales
1985-2015	4 años	No	Fórmula con 1 Vicepresidente	>50%	2	45 a 60 días	Mayoría relativa	Sí

Elaboración según [leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de febrero 2015

### Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Guatemala

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la Cámara	M	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1985-1990	Proporcional	D'Hondt	Nacionales	100	1-31	23 departamentales + 1 nacional	Listas cerradas y bloqueadas	5 años	Si, inmediata
1990-1994	Proporcional	D'Hondt	Nacionales	116	1-31	23 departamentales + 1 nacional	Listas cerradas y bloqueadas	5 años	Si, inmediata
1994-2002	Proporcional	D'Hondt	Nacionales	80 <sup>1</sup>	1-31	23 departamentales + 1 nacional	Listas cerradas y bloqueadas	4 años	Si, inmediata
2002-2015	Proporcional	D'Hondt	Nacionales	158	1-31	23 departamentales + 1 nacional	Listas cerradas y bloqueadas	4 años	Si, inmediata

M = magnitud de distrito.

<sup>1</sup> En el año 1995 se eligieron 113 diputados.

Elaboración según [leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 20 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Honduras

Fecha	Duración mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidato	Mayoría 1ª vuelta	Candidatos 2ª vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría 2ª vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1982-1985	4	No	Presidente y Designados Presidenciales	Relativa	-	-	-	Sí
1985-1989	4	No	Presidente y Designados Presidenciales	Doble Voto Simultáneo	-	-	-	Sí
1989-2002	4	No	Presidente y Designados Presidenciales	Relativa	-	-	-	Sí
2002-2009	4	No	Presidente y Vicepresidente	Relativa	-	-	-	Sí
2009-2015	4	No	Presidente y Designados Presidenciales	Relativa	-	-	-	Sí

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 22 de enero de 2015.

### Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Honduras

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	M	Distritos Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1981-1985	Proporcional	Hare y restos mayores	Diputados Nacionales	82	1-14	16 plurinominales y 2 uninominales	Un voto por candidato en listas de partido	4 años	Sí, inmediata e indefinida
1985-1989	Proporcional	Hare y restos mayores	Diputados Nacionales	134	1-25	16 plurinominales y 2 uninominales	Un voto por candidato en listas de partido	4 años	Sí, inmediata e indefinida
1989-1992	Proporcional	Hare y restos mayores	Diputados Nacionales	128	1-23	16 plurinominales y 2 uninominales	Lista cerrada y bloqueada	4 años	Sí, inmediata e indefinida
1992-1993	Proporcional	Hare y restos mayores	Diputados Nacionales	128	1-23	16 plurinominales y 2 uninominales	Lista cerrada y bloqueada (1)	4 años	Sí, inmediata e indefinida
1993-2004	Proporcional	Hare y restos mayores	Diputados Nacionales	128	1-23	16 plurinominales y 2 uninominales	Lista cerrada y bloqueada (2)	4 años	Sí, inmediata e indefinida
2004-2015	Proporcional	Hare y restos mayores	Diputados Nacionales	128	1-23	16 plurinominales y 2 uninominales	Lista abierta ( <i>Panachage</i> ) (3)	4 años	Sí, inmediata e indefinida

M= magnitud de distrito.

(1) La reforma de 1992 introdujo el voto separado de las elecciones nacionales (presidente y diputados) y municipales en una papeleta única para las elecciones de 1993.

(2) La reforma de 1993 introdujo voto separado para presidente y diputados pero todavía en una sola papeleta (para las elecciones de 1997 y 2001).

(3) La reforma de 2004 introdujo papeletas separadas para las elecciones presidenciales, de diputados y municipales (por primera vez aplicado para las elecciones de 2005).

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 26 de enero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en México

Periodo	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Candidatos en segunda vuelta	Período interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1917-2015	6 años <sup>1</sup>	No <sup>2</sup>	Sólo Presidente	Mayoría relativa	-	-	-	Mixto

Elaborado según leyes electorales del país.

Fuente: Víctor Alarcón Oliguín (UAM-Iztapalapa). Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 21 de enero de 2015.

1. Observación: El mandato presidencial fue de 4 años entre 1917 y 1928. A partir de esa fecha es de 6 años. Vigente desde el 24 enero de 1928.

2. Observación: La reelección presidencial para un segundo periodo no inmediato fue aprobada el 22 enero de 1927 y eliminada el 29 abril de 1933.

## Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en México

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	M	Distritos Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1963-1971	Diputados de partido	Si un partido no ganaba más de 20 distritos uninominales se le otorgaban 5 diputados si lograba 2.5% de la votación, y se le suman a un diputado por cada 0.5% arriba del límite mencionado	Diputados Nacionales	1964: 178MR & 32 partido. 1967: 178MR & 34 partido. 1970: 178MR & 35 partido		Un diputado por cada 200 mil habitantes o fracción que pase de 100 mil. Más los diputados de partido.	Lista cerrada y bloqueada	3 años	No
	Mayoritario	Mayoría relativa		1973: 194MR & 37 partido		Un diputado por cada 200 mil habitantes o fracción que pase de 100 mil. Mas los diputados de partido	Lista cerrada y bloqueada	3 años	No
1972-1977	Proporcional	Si un partido no ganaba más de 25 distritos uninominales se le otorgaban 5 diputados si lograba 1.5% de la votación, y se le suman a un diputado por cada 0.5% arriba del límite mencionado	Diputados Nacionales	1976: 196MR & 41 partido	1				
	Mayoritario	Mayoría relativa							
1978-1986	Proporcional	Hare y resto mayor	Diputados Nacionales	100	2	Plurinominales	Si un partido tenía más de 1.5% del total de la votación emitida en todas las circunscripciones, además participó en al menos 100 distritos por el principio de Mayoría relativa y no obtuvo más de 60 victorias por Mayoría Relativa. Podía acceder a curules asignadas por listas regionales cerradas y bloqueadas, votadas en 5 circunscripciones plurinominales.	3 años	No
	Mayoritario	Mayoría relativa		300	1	Uninominales	Candidatos dist. Uninominales		

1988-2014	Proporcional	Hare y resto mayor y ya no sólo se reparten a los partidos minoritarios, sino a todos. 1986: Ningún partido puede obtener más de 350 curules por ambos principios. 1993: ningún partido podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios.	Diputados Nacionales	200	3-8	5 pl. (40 escaños)	Candidatos en listas cerradas y bloqueadas	3 años	No						
										Mayoritario	Mayoría relativa	300	1	Uninominales	Candidatos dist. Uninominales
										Proporcional	Hare y resto mayor	200	3-6	5 pl. (40 escaños)	Candidatos en listas cerradas y bloqueadas
2014-2015	Mayoritario	Mayoría relativa	Diputados Nacionales	300	1	Uninominales	Candidatos dist. Uninominales	3 años	Sí, inmediata						

M = Magnitud de distrito.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de enero de 2015.

### Sistema electoral para la Cámara de Senadores y sus reformas en México

Período	Principio de Representación	Fórmula Electoral	Tipos de Senadores	Tamaño de la Cámara	M	# de Circunscripciones Electorales	Estructura de Voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1962	Segmentado: Mayoría relativa. Mayoritario	Mayoría relativa	Senadores Nacionales	60	2	30 binominales		6	no
1986	con representación de la minoría a partir de 1988	Mayoría relativa	Senadores Nacionales	64	2	32 binominales		6 (renov. cada 3 años) <sup>1</sup>	no
1993	Mayoritario con representación de la minoría	Mayoría relativa y 1 <sup>o</sup> minoría,	Senadores Nacionales	128	4	32 fórmulas trinominales 2 escaños para la fórmula trinomial ganadora, y 1 escaño para la fórmula que obtuviera el segundo lugar (dándosele a quien sea colocado en el primer lugar de la fórmula de la "primera minoría"). Otros 32 escaños se escogerían de manera uninominal en la elección intermedia.		6 (renov. cada 3 años) <sup>2</sup>	no

1996	Mixto	+ Mayoría relativa y 1era minoría Hare corregida y restos mayores para Lista Nacional	Senadores Nacionales	32 + 96	4	1 nacional y 32 trinominales	6 (renov. Cada 6 años), pero permitiendo la elección excepcional de 32 senadores del listado nacional por 3 años (22 agosto 1996)	Sólo tras 1 período
2014	Mixto	Hare corregida y restos mayores + Mayoría relativa y 1era minoría	Senadores Nacionales	32 + 96	4	1 nacional y 32 trinominales	6 (renov. Cada 6 años)	Inmediata y sólo por un período

M = magnitud del distrito.

Elaborado según [Leyes electorales del país](#).

Fuente: Víctor Alarcón Olguín (UAM-HztaPalapa), Yuri Beltrán Miranda. Consejo Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 12 de febrero de 2015

1. Observación: En 1986 se aprobó un período excepcional de 3 años para la mitad del Senado y la otra mitad duraría 6 años (15-12-1986). Con la reforma del 3-9-1993 se amplió la composición del Senado a 128 senadores
2. Observación: La reforma electoral de 1993 determinó que la renovación de 128 senadores volvería a ser total a partir del año 2000, pero permitiendo una elección excepcional de senadores de mayoría de 3 años para el período 1997-2000

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas de Nicaragua

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1 <sup>ra</sup> vuelta	Candidatos en 2 <sup>da</sup> vuelta	Período Interelectivo	Mayoría en 2 <sup>da</sup> vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1987 - 1995	6 años	Sí, inmediata	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría relativa	No hay 2da vuelta	No hay 2da vuelta	No hay 2da vuelta	Sí
1995 - 2001				Mayoría relativa (el candidato que obtuviera 45% de los votos)				
2001 - 2011	5 años	Sí, luego de un período <sup>1</sup>	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría relativa (al menos el 40% de los votos válidos, o un mínimo del 35% de los votos válidos superen a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de cinco puntos)	2	Antes de 45 días	Mayoría relativa	Sí
2011 - 2014	5 años	Sí <sup>2</sup>	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría relativa (al menos el 40% de los votos válidos, o un mínimo del 35% de los votos válidos superen a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de cinco puntos)	2	Antes de 45 días	Mayoría relativa	Sí
2014 -)2015	5 años	Sí, indefinida	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría relativa (al menos el 40% de los votos válidos, o un mínimo del 35% por ciento de los votos válidos superen a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de cinco puntos)	2	Antes de 45 días	Mayoría relativa	Sí

<sup>1</sup> Salvo que haya ejercido dos veces.

<sup>2</sup> Por fallo de CS a favor de Ortega.

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 15 de febrero de 2015.

### Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Nicaragua

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Magnitud		distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
				cámara					
1987 - 1995	Proporcional		Asamblea Nacional	90		20 nacionales y 60 departamentales	Listas Cerradas y Bloqueadas	6 años	Sí
1995 - 2012	Proporcional	Cociente electoral	Asamblea Nacional	90		20 diputados y 60 diputados de los 17 departamentos	Listas Cerradas y Bloqueadas	5 años	Sí
1987 - 1995	Proporcional	Cociente electoral	Concejo Municipal	Varía según el número de habitantes		Según Municipio	Listas Cerradas y Bloqueadas	6 años	Sí
1995 - 2012	Proporcional	Cociente electoral	Concejo Municipal	Varía según el número de habitantes		Según Municipio	Listas Cerradas y Bloqueadas	4 años	Sí

M = magnitud de distrito.

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 15 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Panamá

Fecha	Duración mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidato	Mayoría 1ª vuelta	Candidatos 2ª vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría 2ª vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1983-1998	5	Sí, luego de dos periodos	Fórmula con vicepresidente	Relativa	-	-	-	Sí
1998-2002	5	Sí, inmediata	Fórmula con vicepresidente	Relativa	-	-	-	Sí
2002-2015	5	Sí, luego de dos periodos	Fórmula con vicepresidente	Relativa	-	-	-	Sí

Elaboración según [leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de febrero de 2015.

### Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Panamá

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	Distritos Electorales	Estructura de voto		Mandato	Posibilidad Reelección
						Candidatos distritos uninominales	Voto preferente		
1983-2004	Mayoritario	Mayoría relativa	Diputados Nacionales	72	26 uninominales	Candidatos distritos uninominales	Voto preferente	5 años	Sí, inmediata
	Proporcional	Hare y medio cociente							
2004-2015	Mayoritario	Mayoría relativa	Diputados Nacionales	71	26 uninominales	Candidatos distritos uninominales	Voto preferente o listas cerradas y bloqueadas	5 años	Sí, inmediata
	Proporcional	Cociente o residuo electoral							

M = magnitud de distrito.

Elaboración según [leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Paraguay

Período	Duración mandato	Posibilidad Reelección	Tipo de candidatura	Mayoría en 1ª vuelta	Candidatos en 2ª vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2ª vuelta	Concurrencia con elecciones legislativas
1989-1990	6 años	Sí, inmediata e ilimitada	Presidente	Mayoría relativa	-	-	-	Sí
1990-1992	6 años	Sí, inmediata e ilimitada	Presidente	Mayoría absoluta	2	30	Mayoría absoluta	Sí
1992-2015	5 años	No	Fórmula con Vicepresidente	Mayoría relativa	-	-	-	Sí

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 27 de enero de 2015.

### Sistema electoral para la Cámara de Senadores y sus reformas en Paraguay

Período	Principio de Representación	Fórmula Electoral	Tipos de Senadores	Tamaño de la Cámara	M	# de Circunscripciones Electorales	Estructura de Voto	Mandato	Posibilidad de Reelección
1992-2015	Proporcional	D'Hondt	Senadores Nacionales	45	1	1 nacional	Lista bloqueada y cerrada	5 años	Inmediata e indefinida

M = magnitud del distrito.

### Sistema electoral para la Cámara Baja y sus reformas en Paraguay

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la Cámara	M	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad de Reelección
1992-2015	Proporcional	D'Hondt	Nacionales	80	2	17 + 1 capital	Listas cerradas y bloqueadas	5 años	Si, inmediata

M = magnitud de distrito.

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 16 de febrero de 2015.

### Sistema electoral para las elecciones nivel ejecutivo y sus reformas en Perú

Período	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1era. vuelta	Candidatos en Segunda Vuelta	Período Interelectivo	Mayoría en 2da vuelta	Coincidencia con Elecciones Generales
1979-1993	5 años	Si, luego de un periodo	Fórmula con 1° y 2° Vicepresidente	Mayoría Absoluta	2	30 días	Mayoría Relativa	Si
1993-2000	5 años	Si, una vez consecutiva	Fórmula con 1° y 2° Vicepresidente	Mayoría Absoluta	2	30 días	Mayoría Relativa	Si
2000-2015	5 años	Si, luego de un periodo	Sólo Presidente	Mayoría Absoluta	2	30 días	Mayoría Relativa	Si

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 13 de febrero de 2015.

### Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Perú

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la Cámara	M	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad de reelección
1979-1993	Proporcional	D'Hondt	Senadores y Congressistas	180	1-40	Múltiple en base a densidad poblacional	Lista cerrada, sin voto preferencial	5 años	Si, inmediata
1993-2000	Proporcional	D'Hondt, con doble voto preferencial opcional	Congresistas	120	1	Único	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble y opcional	5 años	Si, inmediata
2000-2009	Proporcional	D'Hondt, con doble voto preferencial opcional	Congresistas	120	1-35	Múltiple en base a densidad poblacional (al menos uno por circunscripción, con un máximo de 40)	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble y opcional	5 años	Si, inmediata
2009-2015	Proporcional	D'Hondt, con doble voto preferencial opcional	Congresistas	130	2-36	Múltiple en base a densidad poblacional	Lista cerrada, no bloqueada, voto preferencial doble y opcional	5 años	Si, inmediata

M = Magnitud de distrito.

Elaboración según [leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 12 de febrero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en República Dominicana

Período	Duración mandato	Posibilidad Reelección	Tipo de candidatura	Mayoría en 1ª vuelta	Candidatos en 2ª vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2ª vuelta	Concurrencia con elecciones legislativas
1994	4 años	No	Presidente y Vicepresidente	Relativa	-	-	-	Sí
1994-1996	2 años	No	Presidente y Vicepresidente	Absoluta	2	45 días	Absoluta	No
1996-2002	4 años	No	Presidente y Vicepresidente	Absoluta	2	45 días	Absoluta	No
2002-2010	4 años	Sí, inmediata (una vez)	Presidente y Vicepresidente	Absoluta	2	45 días	Absoluta	No
2010-2015	4 años	Sí, no inmediata	Presidente y Vicepresidente	Absoluta	2	45 días	Absoluta	No

Nota: A partir de 2016, las elecciones presidenciales y legislativas son concurrentes  
Elaboración según leyes de país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 22 de Enero de 2015.

### Sistema electoral para la Cámara de Diputados y sus reformas en República Dominicana

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	# de circunscripciones electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1994-1997	Proporcional	D'Hondt	Diputados Nacionales	120	30 plurinominales	Listas cerradas y bloqueadas	4 años	Si, inmediata e ilimitada
1997-2001	Proporcional	D'Hondt	Diputados Nacionales	149	30 plurinominales	Listas cerradas y bloqueadas	4 años	Si, inmediata e ilimitada
2001-2006	Proporcional	D'Hondt	Diputados Nacionales	150	47 plurinominales	Listas cerradas y desbloqueadas + 1 voto preferencial (opcional)	4 años	Si, inmediata e ilimitada
2006-2010	Proporcional	D'Hondt	Diputados Nacionales	173 (178+5 <sup>3</sup> )	48 plurinominales	Listas cerradas y desbloqueadas + 1 voto preferencial (opcional)	4 años	Si, inmediata e ilimitada
2010	Proporcional	D'Hondt	Diputados Nacionales	183 (178+5)	48 plurinominales	Listas cerradas y desbloqueadas + 1 voto preferencial (opcional)	6 años	Si, inmediata e ilimitada
2010-2015	Proporcional	D'Hondt	Diputados Nacionales	190 (178+5+7 <sup>2</sup> )	51 plurinominales <sup>1</sup>	Listas cerradas y bloqueadas <sup>5</sup>	6 años <sup>4</sup>	Si, inmediata e ilimitada

### Sistema electoral para el Senado y sus reformas en República Dominicana

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la cámara	M del distrito	# de distritos electorales	Mandato	Posibilidad reelección
1994-2002	Mayoritario	Mayoría relativa	Nacionales	30	1	30	4 años	Si, inmediata e ilimitada
2002-2010	Mayoritario	Mayoría relativa	Nacionales	32	1	32	4 años	Si, inmediata e ilimitada
2010-2015	Mayoritario	Mayoría relativa	Nacionales	32	1	32	6 años	Si, inmediata e ilimitada

Notas: <sup>1</sup> Estrictamente hablando, la legislación dominicana hace diferencia entre provincias (a las que no considera como circunscripciones) y circunscripciones plurinominales dentro de algunas de las provincias. El mínimo constitucional de diputados por una provincia o una circunscripción es dos. Las 51 circunscripciones abarcan 22 provincias, 25 circunscripciones plurinominales (actualmente) de dos a ocho escaños, una circunscripción nacional de cinco diputados y tres circunscripciones para los diputados de que representan a lo/as dominicano/as en el exterior (diputados de ultramar); <sup>2</sup> La reforma de 2010 estipuló que los diputados de ultramar se elegían por primera vez en 2012. Éstos se elegían de manera indirecta y vinculada al apoyo que recibían los candidatos presidenciales; <sup>3</sup> Los cinco diputados (de la circunscripción nacional) se eligen por acumulación de votos entre partidos que superan 1% de los votos totales. Esta reforma apuntaba a dar representación a los partidos pequeños. Sin embargo, en 2010 antes de las elecciones se cambió la legislación exigiendo que los partidos pequeños se hubiesen presentado de manera independiente y no en alianza, lo cual eliminó de la asignación de escaños varios de los partidos pequeños; <sup>4</sup> El período de seis años es extraordinario solo para los legisladores electos en 2010 para hacer concurrentes todas las elecciones a partir de 2016; <sup>5</sup> Lo/as diputado/as y lo/as senadore/as se eligen en la misma boleta y no es posible dividir el voto entre dos partidos diferentes para cada cargo.

Elaboración según [Leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 27 de enero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Uruguay

Fecha	Duración mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidato	Mayoría 1ª vuelta	Candidatos 2ª vuelta	Período interelectivo	Mayoría 2ª vuelta	Concurrencia con elecciones generales
1984-1994	5	Sí, no inmediata	Presidente y Vicepresidente	Relativa	-	-	-	Sí
1999-2015	5	Sí, no inmediata	Presidente y Vicepresidente (1)	Absoluta	2	30 días	Absoluta	Sí

(1) La reforma constitucional de 1996 establece que se puede presentar solo una candidatura por partido, anteriormente eran hasta tres (Doble Voto Simultáneo).  
Elaboración según [leyes electorales del país](#).

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 21 de enero de 2015.

## Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Uruguay

### Cámara de representantes

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño de la Cámara	M	Distritos Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1984-1996	Proporcional (Integral)	D'Hondt	Representantes (Diputados) Nacionales	99	99 (1)	Circunscripción única nacional	Listas cerradas y bloqueadas a nivel de fracciones/listas. Triple voto simultáneo (Lema, Sublema y Lista)	5 años	Si, inmediata e ilimitada
1996-2015	Proporcional (Integral)	D'Hondt	Representantes (Diputados) Nacionales	99	99 (1)	Circunscripción única nacional	Listas cerradas y bloqueadas a nivel de fracciones. Doble voto simultáneo (Lema y Sublema)	5 años	Si, inmediata e ilimitada

### Senado

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Tamaño del Senado	M	Distritos Electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1984-2015	Proporcional (Integral)	D'Hondt	Senadores Nacionales	30+1 (2)	30	Circunscripción única nacional	Listas cerradas y bloqueadas a nivel de fracciones/listas. Triple voto simultáneo (Lema, Sublema y Lista)	5 años	Si, inmediata e ilimitada

M = Magnitud de distrito.

(1) Aunque el distrito electoral es nacional y único, los representantes dentro de los partidos (lemas) se distribuyen a nivel de los distritos departamentales. El número de representantes por cada departamento se recalcula para cada elección de acuerdo a su peso poblacional (mínimo constitucional por departamento es 2 y en el período de 1984 a 1996 ha variado entre 2 y 48 y en el período de 1997 a 2015 entre 2 y 24).

(2) El senador número 31 corresponde *ex officio* al vicepresidente electo de la fórmula presidencial ganadora en las elecciones presidenciales.

Elaboración según Leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 26 de enero de 2015.

### Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Venezuela

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1 <sup>ra</sup> . vuelta	Candidatos en 2 <sup>da</sup> . vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2 <sup>da</sup> . vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1961-1999	5 años	Si, dos periodos intermedios	Sólo Presidente	Mayoría relativa	No hay 2da vuelta	No hay 2da vuelta	No hay 2da vuelta	Si
1999-2009	6 años	Si, inmediata, una sola vez	Sólo Presidente	Mayoría relativa	No hay 2da vuelta	No hay 2da vuelta	No hay 2da vuelta	No (1)
2009-2015	6 años	Si, indefinida	Sólo Presidente	Mayoría relativa	No hay 2da vuelta	No hay	No hay 2da vuelta	No (1)

(1) En principio el sistema está diseñado para minimizar las coincidencias electorales. Sin embargo, debido a la duración de los cargos existe la posibilidad de coincidencia. Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de enero de 2015.

### Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas en Venezuela

Período	Principio de Representación	Fórmula Electoral	Tipos de Diputados	Tamaño de la Cámara	Distritos Electorales	Estructura de Voto	Mandato	Possibilidad Reelección
1989-1999	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt	Diputados Nacionales	Cada estado por lo menos 2 diputados para los estados y 1 para los territorios federales	Estados y Territorios Federales	Listas cerradas y bloqueadas	5 años	Si, inmediata
		Mayoría simple				Candidatos distritales uninominales		
1999-2009	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt	Asamblea Nacional	Variable (165 en 2005)	27	Listas cerradas y bloqueadas	5 años	Si, por dos períodos máximo)
		Mayoría relativa			24 estados 3 unim. indígenas	Candidatos distritales uninominales		
2009-2015	Mixto: proporcional personalizado	D'Hondt	Asamblea Nacional	Variable (165 en 2005)	27	Listas cerradas y bloqueadas	5 años	Si, inmediata e indefinida
		Mayoría relativa			24 estados 3 unim. indígenas	Candidatos distritales uninominales		

M = Magnitud de distrito.

Elaboración según leyes electorales del país.

Fuente: Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Fecha de actualización: 14 de enero de 2015.





ISBN 978-0-8270-6528-4



Organización de los Estados Americanos | Mas derechos para mas gente