ORGANISMOS ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Mikel Barreda Díez
Leticia M. Ruiz Rodriguez
(Editores)

JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Escuela Electoral y de Gobernabilidad
ESEG

"En América Latina, los organismos electorales y las elecciones han tenido la mayor evolución de su historia en las últimas dos décadas, yendo a la par con los procesos globales de modernización, así como con el retorno de la democracia en la mayoría de países de la región. A partir de la década del ochenta, la mayoría de países latinoamericanos establecieron –o, en algunos casos, restablecieron– su propio diseño de administración electoral, caracterizada, en su generalidad, por estar conformada por instituciones permanentes, especializadas, independientes y autónomas de los respectivos poderes ejecutivos. En efecto, es indudable que los organismos electorales latinoamericanos adquirieron una gran relevancia durante las últimas décadas del siglo pasado, no solamente como organizadores y calificadores de elecciones, sino también como garantes de la voluntad popular, e impulsores y defensores de los sistemas democráticos de gobierno."

Francisco Távara Córdova
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

ORGANISMOS ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Mikel Barreda Díez
Leticia M. Ruiz Rodríguez
(Editores)

ORGANISMOS ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Mikel Barreda Diez
Leticia M. Ruiz Rodriguez
(Editores)

JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Escuela Electoral y de Gobernabilidad
ESEG

Perú. Jurado Nacional de Elecciones

ORGANISMOS ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA
MIKEL BARREDA DÍEZ Y LETICIA M. RUIZ RODRÍGUEZ
(EDITORES)
Primera edición - Lima, 2014
202 págs.

Ciencia política / Sistema de partidos / Calidad de la democracia / Estudios electorales / Reforma electoral / Sistema electoral / Derecho electoral / América Latina

Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES - ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD

Primera edición, noviembre 2014

Fondo Editorial
Av. Nicolás de Piérola 1070, Lima, Perú
Teléfono: (511) 311-1700
fondoeditorial@jne.gob.pe
www.jne.gob.pe

Jr. Nazca 349, Jesús María, Lima, Perú.
Teléfono: (511) 330-3957
escuelaelectoral@ jne.gob.pe
www.eseg.edu.pe

Coordinación: Jose Alfredo Pérez Duharte, María Alfaro Álvarez
Corrección de estilo y cuidado de edición: Enrique Hulerig Villegas *Fondo Editorial del JNE*
Supervisión gráfica: Luis Delgado García *Fondo Editorial del JNE*

Diseño de carátula y cubiertas: Claudio Adriano Soto
Diagramación y diseño de interiores: Karin Rojas Meggo

Año 2014
Impresión: 1.000 ejemplares

Impreso en Perú - Printed in Peru
Gráfica Editora Don Bosco
Jr. Recuay 326, Breña
administracion@editoradonbosco.com

Noviembre de 2014

ISBN: 978-612-4150-43-2
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2014-16439

JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

MIEMBROS DEL PLENO

Francisco Artemio Távara Córdova
Presidente del JNE

Pedro Gonzalo Chávarry Vallejos

Baldomero Elías Ayvar Carrasco

Carlos Alejandro Cornejo Guerrero

Jorge Armando Rodríguez Vélez

Michell Samaniego Monzón
Secretario General

Luis Miguel Iglesias León
Director Central de Gestión Institucional

Jose Alfredo Pérez Duharte
Director (e) de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Indice

PRÓLOGO

En América Latina, los organismos electorales y las elecciones han tenido la mayor evolución de su historia en las últimas dos décadas, yendo a la par con los procesos globales de modernización, así como con el retorno de la democracia en la mayoría de países de la región.

A partir de la década del ochenta, la mayoría de países latinoamericanos establecieron o, en algunos casos, restablecieron su propio diseño de administración electoral, caracterizada, en su generalidad, por estar conformada por instituciones permanentes, especializadas, independientes y autónomas de los respectivos poderes ejecutivos.

Efectivamente, es indudable que los organismos electorales latinoamericanos adquirieron una gran relevancia durante las últimas décadas del siglo pasado, no solamente como organizadores y calificadores de elecciones, sino también como garantes de la voluntad popular, e impulsores y defensores de los sistemas democráticos de gobierno.

En ese sentido, podría decirse que, salvo Argentina, que no tiene propiamente instituciones electorales, sino órganos dentro del poder ejecutivo y del poder judicial, América Latina exhibe un modelo singular y característico de organización electoral, cuyo diseño puede estar conformado en la mayoría de casos por una o dos entidades. Hablamos de una sola institución cuando esta concentra todas las funciones relacionadas con el tema, y nos referimos a dos organizaciones cuando tales funciones se encuentran claramente separadas, sobre todo en cuanto a las tareas de calificación y organización de elecciones. Solo existe la excepción del caso peruano, que es el único país de la región que tiene tres instituciones diferentes: una encargada de la calificación y

fiscalización de las elecciones, así como de la educación para la democracia y actividades académicas vinculadas a la materia electoral (Jurado Nacional de Elecciones - JNE), otra que organiza los procesos electorales (Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE) y, finalmente, aquella que tiene a su cargo el registro o padrón de electores y el otorgamiento del documento nacional de identificación (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - Reniec).

Asimismo, el Jurado Nacional de Elecciones tiene por mandato constitucional proponer iniciativas en la formación de leyes, y dentro de este marco de acción, ha preparado importantes propuestas normativas orientadas a mejorar nuestro sistema político electoral, con énfasis en una mayor cautela de los derechos fundamentales de participación política de la ciudadanía. De esta forma, el Jurado Nacional de Elecciones se ha comprometido con el objetivo de reforma electoral desde el año 2011, elaborando, proponiendo e impulsando los proyectos de Código Electoral y Código Procesal Electoral, los que buscan ordenar, compilar y sistematizar alrededor de una decena de normas que regulan la materia electoral en el Perú, así como una Nueva Ley de Partidos Políticos y Nueva Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Entre los temas que se buscan aprobar figuran el financiamiento público directo de los partidos políticos debidamente inscritos, la obligatoria participación de los organismos de la administración electoral peruana en la democracia interna de los partidos políticos, garantizando el respeto a la premisa un militante un voto, la obligatoria declaración de bienes y rentas de los candidatos a cargos de elección popular, entre otros.

Como ya se señaló, las instituciones electorales latinoamericanas ya no solamente organizan elecciones libres y transparentes, sino que, además, son protagonistas principales de la política en la región, puesto que establecen los criterios y normas principales para la realización de los procesos electorales, generan seguridad y certidumbre entre los ciudadanos, son independientes en su accionar, fortalecen la cultura democrática e incentivan la participación de diversos actores en el proceso de construcción democrática.

Los órganos electorales constituyen también un factor clave que incide en la calidad de las democracias latinoamericanas, y son fundamentales como canalizadores de una serie de iniciativas que tienen por objetivo mejorar los procesos que contribuyen a fortalecer los regímenes democráticos, como son los de generar, promover y hacer respetar la participación ciudadana, de jóvenes, mujeres e indígenas en el tema de las cuotas de participación política; convocar y organizar revocatorias a fin de consultar a los ciudadanos si están de acuerdo o no con la gestión de tal o cual autoridad elegida por

medio del voto popular; convocar y organizar referendos para preguntarle a la ciudadanía si está o no de acuerdo con decisiones de gran importancia para el sistema democrático de un país; velar por que se respeten las normas de democracia interna de los partidos políticos, entre otras muchas cuestiones. Las autoridades electorales gozan, asimismo, de un enorme prestigio en un buen número de países latinoamericanos.

Todo esto ha creado un ambiente en el que cada vez es más difícil no solo hablar de fraude electoral, sino que se ha contribuido notablemente a generar confianza ciudadana con relación a los procesos electorales y a quienes los tienen a su cargo, puesto que cada vez se tiene una mayor certeza de que estas organizaciones independientes son capaces de garantizar a los partidos políticos un proceso electoral en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades, y que los resultados electorales constituyen el reflejo exacto de la voluntad popular, la cual será respetada por todos los ciudadanos.

Finalmente, las instituciones electorales producen también, luego de concluido cada proceso electoral, una gran cantidad de datos e información valiosa que es de mucha utilidad para la comunidad académica nacional e internacional. En ese sentido, el Jurado Nacional de Elecciones, a través de su Escuela Electoral y de Gobernabilidad, organizó en octubre del año 2012 el I Congreso Peruano de Estudios Electorales, denominado Promoviendo el fortalecimiento del sistema democrático en el Perú del siglo XXI, una iniciativa que congregó a una serie de personalidades y expertos electorales de gran prestigio, quienes compartieron con el mundo académico peruano su experiencia y conocimiento, y cuyo trabajo quedó expuesto en el volumen *Memoria del I Congreso Peruano de Estudios Electorales*.

En este volumen, *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina,* compilado por los profesores Mikel Barreda Díez y Leticia M. Ruiz Rodríguez, y que el Jurado Nacional de Elecciones publica, con enorme beneplácito, a través de su Fondo Editorial, presentamos, con formato de artículo, algunas de las más importantes ponencias sobre la calidad de la democracia en América Latina leídas en el XXII Congreso Internacional del Ipsa: Reordering Power, Shifting Boundaries, celebrado en Madrid, en julio de 2012, por reconocidos especialistas de la talla de José Thompson Jiménez, Fernando Barrientos del Monte, José Enrique Molina, Janeth Hernández, Hugo Picado, Consuelo Laiz, Francisco Sánchez, Joaquín Martin Cubas, Margarita Soler Sánchez, además de los propios compiladores Mikel Barreda y Leticia Ruiz Rodríguez. En efecto, teniendo como punto de partida y discusión algunos de los temas del XXII Congreso Internacional del IPSA, los autores nos

proponen un análisis comparado y casuístico de enorme interés para todos los estudiosos de la ciencia política contemporánea.

Con mucho agrado, el Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones pone a disposición de la comunidad académica nacional e internacional, casi en paralelo, dos volúmenes que sin duda tendrán singular relevancia en el campo de la ciencia política moderna, continuando de este modo con la política impulsada por el órgano rector en materia electoral, cual es promover publicaciones e investigaciones de calidad, lo que esperamos sea del agrado no solo de un ávido público lector, sino de los más rigurosos académicos y científicos políticos y sociales del mundo entero.

Lima, octubre de 2014

Francisco A. Távara Córdova
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

PRESENTACIÓN

La finalización de la tercera ola democratizadora ha renovado la agenda de investigación de los sistemas políticos de América Latina. Los procesos de cambio de régimen ya no despiertan el interés académico de hace unas décadas; en su lugar, las características de la democracia y sus diferentes componentes se hallan en el centro de atención. Uno de los temas actualmente en boga es la calidad de la democracia. Numerosos estudios se ocupan de analizar el estado de una o de varias democracias y evaluar, a partir de ciertos parámetros, su nivel de calidad. A pesar de la popularidad que ha alcanzado, la calidad democrática es un concepto complejo y que ha generado una amplia variedad de interpretaciones. Hay, empero, un punto elemental en el que convergen las diferentes concepciones: sin la existencia de elecciones libres y competitivas que permitan a los ciudadanos seleccionar a sus gobernantes e influir en sus decisiones, así como exigirles responsabilidad, no puede hablarse propiamente de democracia y, en consecuencia, no puede discutirse su nivel de calidad. En otras palabras, la calidad de los procesos electorales constituye el umbral mínimo que debe satisfacer un régimen político que aspira a ser una "buena" democracia.

Para garantizar la calidad de los procesos electorales, las democracias latinoamericanas se han dotado de instituciones que se ocupan de administrar las elecciones y resolver los principales conflictos entre los actores participantes. Se trata de los organismos electorales, cuya denominación varía de unos países a otros (Corte Electoral, Tribunal Supremo Electoral, Consejo Nacional Electoral, etcétera). Su desempeño resulta, pues, clave para el buen funcionamiento de las elecciones y, en general, de las democracias. En este sentido, no es extraña la atención desde la academia hacia los organismos electorales de la región. De todas formas, la investigación realizada en esta materia es aún limitada y quedan muchas cuestiones pendientes de analizar

y nuevos enfoques por desarrollar. La aproximación tradicional de estudio ha sido la de examinar, en estudios de caso o en análisis comparados, las características del diseño institucional de los OE (por ejemplo, en relación con su nivel de autonomía política). Sin embargo, en los últimos años se han abierto nuevas e interesantes líneas de investigación, que se han preocupado, entre otros aspectos, por evaluar el rendimiento de estos organismos; examinar qué factores (organizativos, socioeconómicos, etcétera) inciden en su desempeño, y qué efectos (políticos, institucionales, etcétera) se derivan de ello.

El presente libro es una expresión de la variedad de temas y enfoques desde los que se estudian hoy los organismos electorales de América Latina y que son el resultado de la diferente trayectoria académica y profesional de los expertos que aquí se dan cita. En unos casos los autores han orientado el trabajo desde aproximaciones jurídicas, mientras que, en otros, desde enfoques politológicos, unos centran la atención en aspectos institucionales y organizativos, y otros en el funcionamiento de los organismos o en su percepción ciudadana; algunos optan por estudios de caso, mientras que otros por análisis comparados. Así pues, una parte de los trabajos que aquí se presentan comenzaron a ser discutidos en el 22° Congreso Internacional de IPSA (Madrid, julio de 2012), donde los editores del libro coordinamos un panel sobre *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina.* Junto a estos trabajos se invitó a otros expertos para conformar la obra que ahora presentamos.

En total, el libro consta de ocho capítulos, elaborados por autores con amplia experiencia en la investigación sobre organismos electorales. Cinco de los capítulos corresponden a análisis comparativos sobre aspectos relativos a los organismos electorales latinoamericanos. Así, el estudio de Mikel Barreda y Leticia M. Ruiz centra la atención en la percepción que tienen los ciudadanos de estos organismos; el trabajo de José Thompson se fija en su estructura organizativa; Fernando Barrientos compara el nivel de independencia e imparcialidad de los diferentes organismos; José E. Molina y Janeth Hernández examinan algunos efectos políticos de la confianza en los organismos electorales; finalmente, Francisco Sánchez, Joaquín Martín y Margarita Soler se ocupan de la gestión del proceso de votación para ciudadanos residentes en el extranjero. Los dos capítulos restantes ofrecen análisis detallados sobre el desarrollo, papel y desempeño de la administración electoral en dos países: Costa Rica (a cargo de Hugo Picado) y España (a cargo de Consuelo Laiz).

Aunque esta iniciativa surge con una pretensión fundamentalmente académica, de ampliar el conocimiento sobre los organismos electorales de la

región, se ha utilizado un lenguaje claro y didáctico que facilite su comprensión por un público amplio, no necesariamente limitado al mundo académico ni vinculado profesionalmente con la administración y justicia electoral.

Agradecemos al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú y a la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG) su apoyo en esta publicación; sin su estímulo e impulso no habría sido finalmente posible. También agradecemos a nuestros autores por su compromiso en este proyecto que ahora concluye.

Mikel Barreda Díez
Universidad Oberta de Catalunya

Leticia M. Ruiz Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid

PERCEPCIONES CIUDADANAS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES LATINOAMERICANOS[1]

Mikel Barreda Díez
Leticia M. Ruiz Rodríguez

1. Introducción. El estudio politológico de los Organismos Electorales (OE)

Los organismos electorales (OE) detentan el papel de garantes de la calidad de las elecciones. La existencia de OE que cumplan con sus funciones de manera eficaz permite la aceptación de los resultados de los procesos electorales y la consecuente legitimidad de los cargos elegidos. En ese contexto, no resulta extraño el número creciente de estudios, centrados en la dinámica política latinoamericana, que los eligen como objeto de estudio. Así, de modo paralelo a la relevancia que los OE han adquirido en las democracias contemporáneas de la región, han empezado también a proliferar los trabajos sobre sus funciones, papel y resultados.

Sin embargo, a pesar de ser ampliamente reconocido el rol decisivo que cumplen los OE para la legitimidad y calidad de las elecciones en América Latina, la investigación especializada todavía es insuficiente. Hasta hace poco, el conocimiento que se tenía sobre los OE procedía básicamente de los trabajos de observación electoral y asistencia democrática, y la atención por parte de la comunidad académica era bastante limitada (Mozaffar y Schedler, 2002). En el ámbito de la ciencia política la investigación sobre los OE latinoamericanos

1 Una versión preliminar de este trabajo fue presentada al XXII Congreso de la International Political Science Association (IPSA), Madrid, 8-12 de julio de 2012.

se ha canalizado fundamentalmente en dos direcciones. Por un lado, una parte de los estudios ha abordado los OE como una variable dependiente: se examina cómo la creación y el desempeño de los OE viene determinado por un conjunto diverso de factores. En especial, se han remarcado tres tipos de factores explicativos: los diseños institucionales de los OE, el contexto político-electoral y la cultura política.

En relación con lo primero, se ha destacado una variada gama de diseños institucionales que inciden en el desempeño de las funciones administrativas y judiciales de los OE: desde OE formados por dos instituciones, donde cada una se ocupa de una de las tareas, contenciosa y administrativa (este sería el caso de República Dominicana, por ejemplo), a OE donde son los propios órganos los encargados de desempeñar ambas funciones (Costa Rica o Uruguay, por ejemplo); o países en los cuales la justicia electoral es ejercida por tribunales específicos del Poder Judicial, distintos a los propios OE (como sucede en Brasil). Brenes (2009), así como Thompson y Valverde (2007), son algunos exponentes de trabajos que realizan comparaciones en torno a estas cuestiones. Dentro de estos estudios sobre diseños institucionales de los OE, un aspecto que ha recibido gran atención es el grado de independencia de los OE con respecto a los gobiernos y a los partidos políticos (Barrientos 2010; Wall et al. 2006; Picado 2006, entre otros). Además de las explicaciones referentes al diseño institucional de los OE, se ha remarcado la influencia tanto de los contextos políticos poselectoral y preelectoral (Brenes, 2009), como de la cultura política imperante (Barreda y Ruiz, 2013).

El segundo gran enfoque de estudio de los OE los aborda desde la perspectiva de variable independiente y mide sus efectos sobre otras variables; en especial sobre los procesos electorales y sobre los procesos de democratización. En el primer caso, diversos estudios han constatado el impacto positivo de la presencia de OE independientes sobre la confianza y credibilidad de las elecciones por parte de los ciudadanos (Molina y Hernández, 1998), de los parlamentarios (Barrientos, 2010) y de los observadores nacionales e internacionales (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Asimismo, estudios como el de Lehoucq y Molina (2002) muestran que la existencia de OE independientes potencia los procesos de democratización (Costa Rica, en este caso), mientras que otros han destacado que cuando el desempeño de los OE es débil se obstaculiza el proceso de democratización (Hartlyn, 1998).

Así las cosas, la investigación sustentada en análisis empíricos tiene aún muchas cuestiones pendientes de analizar. Nuestro capítulo pretende avanzar en esta dirección, al centrar la atención en la confianza que reciben

los OE latinoamericanos. El descrédito que experimenta una gran parte de instituciones en las democracias latinoamericanas, como se verá más adelante, unido al papel más visible de los OE en las democracias emergentes, en comparación con democracias consolidadas (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009), convierte esta cuestión en un tema de gran interés. ¿Escapan los OE a esta tendencia al descrédito de las instituciones? ¿De qué dependen los niveles de confianza en los OE? Estas son las dos preguntas fundamentales que se abordarán en las siguientes páginas.

Para llevar a cabo este estudio, se realizará una comparación de las dieciocho democracias de América Latina. Los datos utilizados proceden de encuestas a ciudadanos, obtenidas del proyecto LAPOP (Universidad de Vanderbilt), de elecciones celebradas en la región, así como de cálculos relacionados con el sistema de partidos obtenidos del observatorio de OPAL (Universidad de Salamanca).

En el siguiente apartado se presenta una radiografía de la confianza en los OE latinoamericanos, a partir de datos de encuestas. A continuación, se reflexiona sobre la relación entre los factores vinculados con el contexto político-electoral en que operan y la cultura política del país con los niveles de confianza en los OE. Finalmente, habrá un apartado que recoja las principales conclusiones.

2. *Una radiografía de la confianza en los OE latinoamericanos*

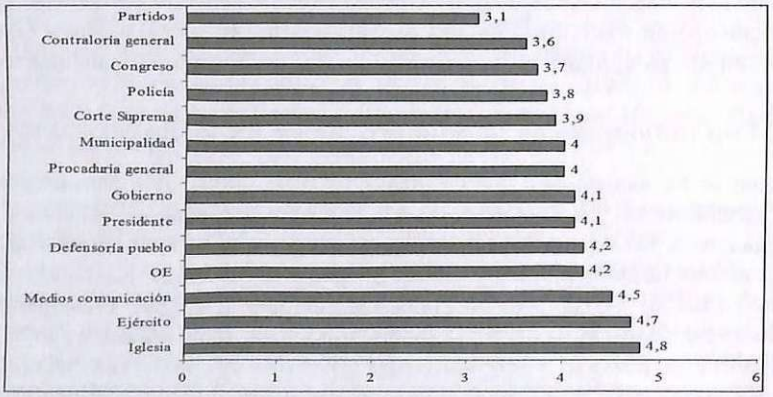
Como se ha mencionado, los OE desempeñan un papel clave para asegurar la calidad de los procesos electorales y, por extensión, para la calidad de una democracia. En este sentido, la información sobre el nivel de desempeño de los OE resulta fundamental para analizar y evaluar la calidad de una democracia. Sin embargo, es complejo disponer de información precisa y comparable sobre el desempeño de los OE latinoamericanos. La literatura sobre confianza institucional ofrece una alternativa para poder captar el nivel de desempeño de estos organismos, la cual consiste en considerar el grado de confianza ciudadana del que disfrutan. Diversos estudios han comprobado que los ciudadanos tienden a expresar mayores o menores grados de confianza en las instituciones (gobierno, parlamento, etcétera) en función de cómo perciban la eficacia de estas instituciones en el ejercicio de sus funciones (Weil, 1989; Putnam, Pharr y Dalton, 2000). De tal manera, podemos considerar la confianza ciudadana en los OE como un indicador del desempeño de estos organismos.

En América Latina se han llevado a cabo diversas iniciativas de medición de la confianza ciudadana en los OE; una de las más destacadas es el proyecto

LAPOP (Universidad de Vanderbilt). Desde 2004, LAPOP publica cada dos años los barómetros de las Américas, en los que se pregunta, entre otras cuestiones, por el nivel de confianza en el Tribunal Supremo de Elecciones de cada país. En el Barómetro de 2010, el promedio de las dieciocho democracias latinoamericanas es 4,2, en relación con una escala de 1 ("nada de confianza") a 7 ("mucha"). Se trata, pues, de un nivel de confianza ciudadano bastante aceptable, sobre todo si se tiene presente que, en general, las instituciones políticas y sociales de la región reciben valoraciones modestas. Como puede observarse en el Gráfico 1, de un total de catorce instituciones sobre las que se preguntaba, los OE ocupan la cuarta posición de mayor nivel de confianza (posición compartida con la Defensoría del Pueblo). Por delante de los OE se sitúan la Iglesia, las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación, si bien la diferencia en los niveles de confianza hacia estas instituciones es pequeña.

Gráfico 1

*Confianza ciudadana en catorce instituciones en América Latina (2010) **



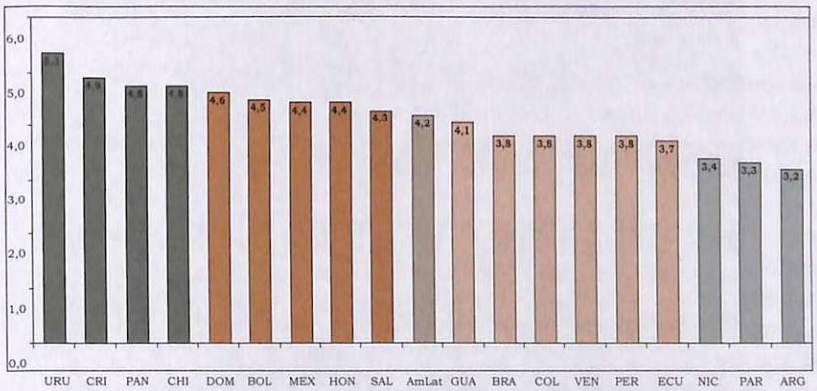
(*) Promedio del nivel de confianza en una escala de 1 (nada) a 7 (mucha).
Fuente: Elaboración propia a partir de LAPOP.
Debe decir: Contraloría General, Procuraduría General, Defensoría del Pueblo, Medios de comunicación.

El nivel de confianza en los OE varía significativamente de unos países a otros (ver Gráfico 2). En particular, se pueden identificar cuatro grupos de países. El primero está constituido por Uruguay, Costa Rica, Panamá y Chile y es el que presenta los niveles más elevados de confianza, especialmente Uruguay. En la posición contraria se encuentran Nicaragua, Paraguay

y Argentina: en los tres casos la confianza se ubica por debajo de 3,5. Los demás países se sitúan en una posición intermedia respecto de estos dos grupos opuestos, si bien se observan diferencias entre ellos. Por un lado, El Salvador, Honduras, México, Bolivia y República Dominicana cuentan con un nivel de confianza algo superior a la media regional. Por otro lado, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia, Brasil y Guatemala se hallan por debajo de la media latinoamericana.

Gráfico 2

*Confianza ciudadana en los OE en América Latina (2010)**



(*) Promedio del nivel de confianza en una escala de 1 (nada) a 7 (mucha).
Fuente: Elaboración propia, a partir de LAPOP.

Tras este análisis comparativo, la pregunta que se plantea es si la confianza ciudadana en los OE ha variado o no a lo largo del tiempo. Si se toma como referencia la media regional, la respuesta es negativa: la confianza ciudadana en los OE prácticamente no ha cambiado desde el año 2004 (valor de 4,1) al 2010 (4,2). En cambio, si se centra la atención en las variaciones experimentadas en cada país sí se aprecia una mayor fluctuación. En especial, hay que destacar cinco países en los que oscila la confianza en mayor medida: República Dominicana, Honduras, Panamá, Paraguay y, en menor grado, México (ver Tabla 1). En los cuatro primeros países se observa una tendencia a aumentar el nivel de confianza en los últimos años de la serie, justo lo contrario de lo que sucede en México. Las razones que pueden explicar estas variaciones son, como luego veremos, diversas, entre otras, cambios en el diseño institucional de los OE y circunstancias concretas de cada país.

Tabla 1.
*Confianza ciudadana en los OE de América Latina (2004-2010)**

	2004	2006	2008	2010
Argentina	--	--	3,3	3,2
Bolivia	3,9	4,1	4,3	4,5
Brasil	--	3,6	3,7	3,8
Chile		4,4	4,4	4,8
Colombia	3,8	4	4,2	3,8
Costa Rica	5,2	5	4,7	4,9
R. Dominicana	3,6	3,8	4,7	4,6
Ecuador	3,3	3	3,4	3,7
Guatemala	4	3,9	3,8	4,1
Honduras	3,8	3,5	3,3	4,4
México	4,3	5	4,7	4,4
Nicaragua	3,8	3,7	3,6	3,4
Panamá	5	3,9	4,1	4,8
Paraguay	--	3	2,3	3,3
Perú	--	4,1	3,5	3,8
El Salvador	4,6	4	3,7	4,3
Uruguay	--	5	4,9	5,3
Venezuela	--	3,9	4	3,8
América Latina	4,1	4,0	3,9	4,2

(*) Promedio del nivel de confianza en una escala de 1 (nada) a 7 (mucha).
Fuente: Elaboración propia, a partir de LAPOP.

3. Una exploración en las fuentes de la confianza en los organismos electorales

En el apartado anterior se apreciaba la notable variación que existe respecto del nivel de confianza en los diferentes OE latinoamericanos. Como se ha comentado, los factores que pueden explicar estas variaciones son muy dispares[2]. La mayor parte de las explicaciones se han centrado en el diseño

2 Una referencia detallada y amplia de los principales factores explicativos destacados en la literatura académica puede encontrarse en Barreda y Ruiz (2013).

institucional de los OE (Mozzafar y Shedler, 2002; Shugart, Moreno, Crisp, 2003; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Frente a estas aproximaciones, que están presentes en otros capítulos de este libro, aquí se analiza la incidencia de otros dos grupos de factores: el contexto político-electoral en que operan los OE y la cultura política del país. En la línea del estudio de Barrientos (2010) sobre la confianza de las élites parlamentarias en los OE, a continuación se analizan ambos grupos de factores de forma explicativa.

3.1 Las variables no institucionales: el contexto político-electoral y la cultura política

La Tabla 2 recoge los valores de cinco indicadores relativos al contexto político y electoral y a la cultura política que pueden condicionar las percepciones de los ciudadanos respecto a las instituciones, en general, y a los OE, en particular. Con estas variables se realizará un análisis de correlaciones que permitirá valorar la relación entre estas variables y la confianza en los OE. Se opta por este tipo de análisis porque se carece de un número suficiente de casos para realizar análisis estadísticos confirmatorios como el de regresión.

La hipótesis general del apartado es que, aunque la arquitectura institucional de los OE haya recibido hasta la fecha una atención prioritaria, el contexto y el tipo de cultura política del entorno tienen efectos sobre los niveles de confianza en los OE, de modo que cuando el contexto político-electoral es conflictivo y existe una cultura política de desconfianza aumentan las probabilidades de que los OE no sean percibidos con gran confianza por parte de los ciudadanos.

Entre los factores relativos al contexto se ha incluido la competitividad electoral, la polarización y la volatilidad. Así, por una parte, se mide la relación entre competitividad electoral y confianza en los OE. Sobre esta relación, los trabajos argumentan que los resultados electorales estrechos generan más litigiosidad (Araujo et al., 2008, y Brenes, 2011) y que, además, suelen devenir en valoraciones opuestas de la actuación de los organismos electorales en la resolución del conflicto (Barrientos, 2008; Sonnleitner, 2007). Todo ello contribuye a debilitar la confianza en los OE. La Tabla 2 mide la competitividad electoral como la diferencia de votos entre el primer y el segundo partido más votados en las últimas elecciones parlamentarias, excepto para el caso argentino, en que se han tomado las de 2009, y en el caso nicaragüense, las de 2006. Con esta acotación temporal, se hace coincidir, lo más posible, la fecha de los datos de la opinión pública con la de la competitividad electoral.

La predicción es cuánto los niveles altos de competitividad electoral afectan negativamente la confianza en los organismos electorales.

Por otra parte, se analiza la relación entre polarización ponderada parlamentaria y confianza en los OE. La distancia ideológica o programática entre los partidos políticos es un indicador del grado de conflictividad que hay en la sociedad respecto de los diferentes temas o issues que se discuten. Esta distancia, además de tener efectos sobre la gobernabilidad de los sistemas, puede condicionar las valoraciones con relación a las instituciones que lo componen (Sartori, 1980). En contextos muy polarizados se suele instalar un juego de desconfianzas mutuas entre las élites que redunda en las percepciones de los ciudadanos sobre los OE (Brenes, 2011). La Tabla 2 mide polarización entre los partidos políticos con representación en el Parlamento. Los datos de polarización parlamentaria han sido tomados de OPAL, relativos al periodo electoral más cercano a 2010, fecha en que se realizó la encuesta de LAPOP (sobre la que se mide la variable dependiente). La relación esperable es que una alta polarización modifique negativamente la confianza en los organismos electorales.

El tercero de los factores de contexto político-electoral que se estudia es la volatilidad. La existencia de partidos políticos con apoyos electorales similares a lo largo del tiempo es uno de los indicadores de la institucionalización de los sistemas de partidos que contribuye a generar estabilidad en el sistema político (Mainwaring y Zoco, 2007). Dicha estabilidad partidista-electoral tiene un efecto positivo sobre la confianza en los OE, ya que los electores y los partidos políticos conocen sus márgenes de victoria con algo más de certidumbre que en contextos de alta volatilidad. Desde este punto de vista, la baja volatilidad perturba la confianza en los OE. Otra de las lecturas sobre las efectos de la volatilidad es que una baja volatilidad indica fortaleza de la organización partidista y ello puede ayudar a impedir el fraude electoral, al facilitar la actuación de los OE (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). En ambos casos, la dirección esperada de variación es que a menores niveles de volatilidad, más confianza en los OE. En la Tabla 2, los datos de volatilidad han sido tomados de la encuesta de PELA sobre el periodo electoral más cercano a 2010. Es previsible que una baja volatilidad en el sistema de partidos afecte de forma positiva los niveles de confianza en los OE.

Junto a estas variables, el segundo bloque de factores que se incluye está relacionado con la cultura política. Según Corral (2008), la cultura política influye en la valoración que los ciudadanos latinoamericanos realizan de sus

instituciones, y la valoración específica de los OE por parte de los ciudadanos entraría dentro de esta relación de causalidad, en virtud de la cual la cultura política de los ciudadanos incide en la valoración de los OE. Aquí se utilizan dos variables para medir la cultura política y ver su efecto sobre los niveles de confianza en los OE.

Por una parte, se observa la relación entre experiencia democrática y confianza en los OE. Los años de funcionamiento democrático condicionan la valoración de las instituciones que conforman dicho régimen. Cuanto mayor es la edad de la democracia más probabilidad hay de que se genere algún tipo de consenso favorable respecto del funcionamiento de sus instituciones, incluidas las encargadas de la gestión de los procesos electorales. Esto es así por el aprendizaje del ciudadano respecto al valor y aportaciones de estas instituciones a la estabilidad democrática. Aquí se mide la experiencia democrática a partir del recuento de años de democracia realizado por Smith (2004), con su consecuente actualización. La predicción es que una mayor experiencia democrática modifica positivamente los niveles de confianza en los OE.

Por otra parte, se estudia la relación entre confianza en las instituciones y confianza específicamente en los OE. Según Layton (2010), la confianza de los ciudadanos en el sistema político tiene efectos sobre la confianza en las elecciones y, por extensión, podría tener efectos sobre los OE. Así, sería esperable que la confianza de los ciudadanos en otras instituciones relevantes del sistema político perturbe la valoración específica de los OE. De tal modo, contextos de desconfianza generalizada serán poco proclives a generar valoraciones positivas de los OE electorales y viceversa. Con datos de LAPOP 2010 se ha calculado una medición de la confianza institucional, que es un promedio de la confianza en el Parlamento, confianza en el sistema judicial y apoyo a la democracia. El efecto que se prevé encontrar es que la confianza en otras instituciones modifica positivamente la existencia de confianza en los OE.

Tabla 2.
Variables político-electorales y de cultura política

	Competitividad electoral	Polarización parlamentaria ponderada	Volatilidad electoral	Años de democracia (en 2010)	Confianza institucional
Argentina	0,5	0,44	16,25	50	37,15
Bolivia	37,76	3,91	52,02	36	45,35
Brasil	3,9	1,88	15,61	37	40,5
Chile	5,22	3,09	11,85	62	48,15
Colombia	4,43	4,18	38,36	60	53,95
Costa Rica	19,7	0,13	22,86	58	49,8
Ecuador	31	4,29	36,42	40	28,65
El Salvador	3,4	11,70	15,15	17	43,1
Guatemala	6,3	1,44	41,16	24	42,55
Honduras	18,6	1,88	7,26	13	41,2
México	8	3,14	23,67	13	53,2
Nicaragua	6,6	6,01	12,96	21	38,95
Panamá	12,3	1,47	26,19	17	40,6
Paraguay	2	0,13	29,74	18	23,9
Perú	0,67	1,56	45,78	36	33,55
R. Dominicana	3,24	0,03	21,53	32	51,9
Uruguay	19,4	2,06	19,93	75	54,25
Venezuela	1,03	1,17	41,30	53	*

* Datos no disponibles.
Fuente: Elaboración propia. Los datos electorales para cálculo de competitividad, polarización y volatilidad proceden de OPAL, así como de Alcántara y Tagina (2011); asimismo, de los datos sobre edad de la democracia de Smith (2000) y de los datos de confianza de LAPOP 2010.

3.2. La cultura política como principal variable explicativa

El análisis de correlaciones muestra que la cultura política del país es una de las variables que presenta relación significativa con la confianza en los OE (Tabla 3). En concreto, la confianza institucional, que es un agregado de la confianza en el Parlamento, la confianza en la justicia y el apoyo a la democracia por parte de los ciudadanos, está relacionada positivamente con los niveles de confianza en los OE. De este modo, cuanto mayor sea el nivel de confianza en las instituciones del sistema político al que pertenece el OE,

mayores serán los niveles de confianza en los OE en su conjunto. Por su parte, la experiencia democrática no tiene una relación significativa con la confianza en los OE, aunque el signo de la que aparece en la tabla es el esperado: a más años de democracia, más confianza en los OE. Pese a exceder los objetivos de este trabajo, merece destacarse que otra correlación significativa que se ha hallado es la relación entre experiencia democrática y confianza institucional.

Por el contrario, ninguna de las variables relacionadas con el contexto político tiene una relación estadísticamente significativa con los niveles de confianza en los OE. El signo de la relación es el esperado en todos los casos: a menos competitividad más confianza, a más polarización menos confianza y a más volatilidad menos confianza. Sin embargo, con el número de casos disponible no se puede afirmar que alguna de estas variables tenga algún tipo de efecto sobre los niveles de confianza en los OE. La evidencia aquí utilizada sugiere que si bien es probable que los niveles de competitividad afecten la litigiosidad de los procesos electorales, ello no perturba, sin embargo, la valoración que hacen los ciudadanos de los OE. Los datos señalan también que una gran distancia ideológica entre los partidos políticos no modifica negativa ni positivamente la confianza en los OE, como tampoco lo hace la existencia de un contexto de alta volatilidad electoral.

Este análisis exploratorio constata el potencial de la explicación centrada en la cultura política sobre la comprensión de los diferentes niveles de confianza en los OE que se registran según países. Un entorno donde los ciudadanos tienen confianza en las instituciones que componen el sistema político genera una mayor proclividad a juicios positivos sobre el desempeño de los OE. Así, los OE no parecen inmunes a los procesos de desafección institucional, de tal modo que se contagiarían de valoraciones negativas de otras instituciones, como pueden ser el Parlamento o el sistema de justicia. Por el contrario, los OE no estarían afectados por una alta conflictividad en el entorno partidista y político, de manera que sus actuaciones en contextos polarizados, competitivos y/o volátiles pueden recibir valoraciones tan positivas como las de entornos con menores dosis de tensión político-electoral.

El aumento en el número de casos, mediante la ampliación de la secuencia temporal a la confianza en los OE en un periodo más largo, permitirá, en el futuro, ahondar en esta relación entre cultura política, contexto político-electoral y confianza en los OE. Se podría pasar de un análisis exploratorio como el aquí planteado a uno de tipo confirmatorio, mediante análisis de regresión, donde la confianza en los OE fuese la variable dependiente y las otras serían variables independientes. Asimismo, nuevos indicadores

para la medición de estos aspectos pueden ser incluidos para obtener una comprensión aún más profunda de los elementos de contexto que afectan los niveles de confianza en los OE.

Tabla 3

Correlaciones entre variables

		Confianza en los OE	Expe-riencia democrá-tica	Confianza institucional	Competi-tividad	Polarización	Volatilidad
Confianza en los OE	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	1 18					
Experiencia democrática	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	0,241 0,335 18	1 18				
Confianza institucional	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	0,668** 0,003 17	0,530* 0,29 17	1 18			
Competitividad	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	0,393 0,107 18	0,087 0,731 18	0,155 0,552 17	1 18		
Polarización	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	-0,029 0,908 18	-0,225 0,370 18	0,113 0,666 17	0,075 0,767 18	1 18	
Volatilidad	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	-0,157 0,535 18	0,099 0,696 18	-0,093 0,724 17	0,243 0,330 18	-0,138 0,584 18	1 18

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)
* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral)

4. Conclusiones

Estas páginas se han ocupado de los OE de América Latina. Se trata de una institución que recibe atención creciente en los estudios politológicos, pero de la que todavía hay una carencia notable de análisis empíricos.

De las diferentes avenidas para la investigación de los OE aquí se ha centrado el análisis en la confianza en los OE. Dos han sido los objetivos principales del trabajo. En primer lugar, se ha trazado un mapa de la variación en los niveles de confianza por parte de los ciudadanos. Esto se ha hecho a partir de datos de encuestas de opinión, analizando una secuencia de tiempo a través de un análisis descriptivo. El panorama de confianza en los OE ofrece conclusiones alentadoras. Con los datos existentes, los OE se perfilan como instituciones con una valoración positiva por parte de la ciudadanía. No obstante, la variación entre países hace oportuna la exploración de los factores que conducen a mayores o menores niveles de confianza en los OE.

En segundo lugar, se han explorado dos grupos de factores que contribuyen a la confianza en los OE, considerando ésta como variable dependiente. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis de correlaciones. En este sentido, en nuestra aproximación se constata que los OE son instituciones que no están a salvo de la influencia del entorno de la cultura política, que puede reforzar o dinamitar la confianza en los OE. Por su parte, el contexto político-electoral ha mostrado ser menos relevante en la explicación de los niveles de confianza en los OE. Por lo tanto, aun reconociendo la relevancia de los elementos institucionales –sobre lo que se centrarán otros capítulos del libro–, no puede hablarse de un determinismo del diseño institucional; la confianza en los OE está influenciada por otros factores, especialmente la cultura política.

Anexo 1

Relación de indicadores utilizados

Indicadores	Fuentes	Unidades de medida	Periodo**
Confianza ciudadana en los OE	LAPOP (Universidad de Vanderbilt)	Escala de 1 (nada) a 7 (mucha)	2004, 2006, 2008 y 2010
Años de democracia	Smith (2004)	Años	2000, constante
Competitividad electoral	OPAL, y de Alcántara y Tagina (2011)	0 (máxima competitividad) - 100 (mínima competitividad)	En cada país se ha tomado el periodo electoral más cercano a 2010, excepto para el caso argentino, en que se han tomado las de 2009, y en el caso nicaragüense, las de 2006
Polarización parlamentaria ponderada	OPAL, y de Alcántara y Tagina (2011)	0 (ausencia de polarización) - 100 polarización total	En cada país se ha tomado el periodo electoral más cercano a 2010
Volatilidad electoral	OPAL, y de Alcántara y Tagina (2011)	0 (ninguna volatilidad) - 100 (máxima volatilidad)	En cada país se ha tomado el periodo electoral más cercano a 2010 y el inmediatamente anterior
Confianza en Parlamento	LAPOP 2010	Escala de 1 (nada) a 7 (mucha)	2010
Confianza en Justicia	LAPOP 2010	Escala de 1 (nada) a 7 (mucha)	2010
Apoyo a la democracia	LAPOP 2010		2010

(*) Se ha invertido la escala original.
(**) El indicador de años de democracia se considera fijo durante el periodo examinado. En la serie del indicador de confianza en las OE hay ocho valores ausentes en la fuente original; se han sustituido por los valores promedio de cada país.
Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, y María Laura TAGINA (eds.).
2011 *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010).* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 499 págs.

ARAUJO, Wálter, *et al.*
2008 "Resultados electorales ajustados: un desafío para las democracias electorales de América Latina: el caso de El Salvador", en Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas, San José, Costa Rica: Serie Cuadernos de CAPEL/52, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 60-69. Disponible en: <http://rimel.te.gob.mx:89/repo/ArchivoDocumento/18556.pdf>.

BARREDA, Mikel, y Leticia M. RUIZ
2013 "La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia", *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), n°. 3, vol. 33, noviembre-diciembre, pp. 649-673. Disponible en versión digital en PDF: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v33n3/art04.pdf>.

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando
2008 "Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina. Un esquema de análisis", *Paper* presentado en el *Workshop del European Network on Latin American Politics*, "The Changing Nature of Democratization in Latin America: Rights, Politics and Development" (Nuffield College, Oxford, 26-28, March, 2008), Oxford, England. Disponible en versión digital en PDF: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=fernando_barrientos>.

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando
2010 "Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina", *Revista de Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 10, segundo semestre, julio-diciembre [35 págs]. Disponible en versión digital en PDF: <http://www.tse.go.cr/revista/art/10/barrientos_monte.pdf>.

BRENES VILLALOBOS, Diego
2009 "(Des)confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina", en *Boletín Datos de opinión* (Salamanca), n°. 10, julio, Proyecto Élites Parlamentarias Latinoamericanas, Universidad de Salamanca. Versión digital: <http://americo.usal.es/oir/elites/Boletines_Analisis/10_Brenes.pdf>.

BRENES VILLALOBOS, Diego
2011 *El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Un análisis comparado* [Tesis Doctoral,

Universidad de Salamanca]. Publicado como *El rol político del juez electoral*, San José, editorial IFED-TSE, Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Tribunal Supremo de Elecciones, primera edición, 2013, 352 págs. Versión digitalizada: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/el_rol_politico_juez_electoral.pdf>.

CORRAL, Margarita
2008 "Desconfianza en los partidos políticos en América Latina", *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), n°. 28, vol. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, pp. 195-202. Disponible en versión digital: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2008000200009&script=sci_arttext>.

HARTLYN, Jonathan
1998 *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 392 págs.

HARTLYN, Jonathan, Jennifer MCCOY y Thomas M. MUSTILLO
2009 "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea", en *América Latina Hoy* (Salamanca), vol. 51, Universidad de Salamanca, pp. 15-40. Disponible en versión digitalizada en: <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17782/original/Gobernanza_electoral.pdf>.

LEHOUCQ, Fabrice E. e Iván MOLINA
2002 *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform and Democratization in Costa Rica*, Nueva York: Cambridge University Press, Cambridge Studies in Comparative Politics, 296 págs.

LAYTON, Matthew L.
2010 "Trust in Elections", en *AmericasBarometer Insights* (Vanderbilt), n°. 37, Latin American Public Opinion Project, Insights series, Vanderbilt University Press. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0837en.pdf>.

MAINWARING, Scott y Edurne ZOCO
2007 "Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias", *América Latina Hoy* (Salamanca), vol. 46, agosto, Universidad de Salamanca, pp. 147-171. Disponible en versión digitalizada en PDF: <http://www.redalyc.org/pdf/308/30804607.pdf>.

MOLINA, José y Janeth HERNÁNDEZ
1998 "La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas", *Paper* presentado en el *XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos* (Latin American Studies Association, LASA, Chicago), The Palmer House Hilton Hotel, Chicago,

Illinois, 24-26 de setiembre de 1998. Versión digital <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Molina-Hernandez.pdf>.

MORENO, Erika, Brian F. CRISP y Matthew Soberg SHUGART
2003 "The accountability deficit in Latin America", [Prepared for the conference on "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, May 8-9, 2000], en MAINWARING, Scott, y Christopher WELNA (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, Oxford Studies in Democratization, pp. 79-131, 343 págs. Disponible en: <https://www.academia.edu/2462251/Democratic_Accountability_in_Latin_America_indispensable_para_el_estudio_de_la_region_>.

MOZAFFAR, Shaheen, y Andreas SHEDLER
2002 "The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction", en *International Political Science Review* (Published by Sage Publications on behalf of the International Political Science Association - IPSA), n°. 23, vol. 1, January, pp. 5-27.

PICADO, Hugo
2006 "Calidad de las elecciones en Latinoamérica: la independencia formal de los Tribunales Electorales en México, Centroamérica y Panamá" [*Mimeo*]. Disponible en versión digitalizada en PDF en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/104361/filename/Picado.pdf>, Submitted on 6 Oct 2006.

PUTNAM, Robert D., Susan J. PHARR y Russell J. DALTON
2000 "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?", en PHARR, Susan J., y Robert D. PUTNAM (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 3-30, 360 págs. Se puede encontrar una versión digitalizada en PDF, adaptada del original con el título *Trouble in the Advanced Democracies? A Quarter-Century of Declining Confidence, en Journal of Democracy* (Baltimore, The Johns Hopkins University), n°. 2, vol. 11, The Johns Hopkins University Press, April 2000, pp. 5-25 <http://doc.utwente.nl/60806/1/Pharr00quarter.pdf>.

SARTORI, Giovanni
1980 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid, Alianza Editorial, Serie Alianza Universidad, 414 págs. [*Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1st ed., 1976].

SONNLEITNER, Willibald
2007 "Élections serrées dans des contextes polarisés", en DABÈNE, Olivier (ed.), *Amérique Latine, les élections contre la démocratie?*, Paris: Editorial Presses de Sciences Po.

SMITH, Peter H.
2004 "Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000", en *Política y Gobierno* (México D.F.), vol. XI, n°. 2, segundo semestre, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 189-228. Disponible en versión digitalizada en formato PDF en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XI_N2_2004/SMITH.pdf>.

THOMPSON JIMÉNEZ, José, y Ricardo VALVERDE
2007 "Organización electoral en América Latina. Avances, retos y perspectivas", Taller organizado por Transparencia Internacional, Lima. <http://www.transparencia.org.pe/documentos/organizacion_electoral_en_america_latina._j_thompsom.pdf>, acceso 18 junio 2013.

WALL, Alan, Andrew ELLIS, A. AYOUB, Carl DUNDAS, J. RUKAMBE y Sara STAINO
2006 *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: International IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Handbook Series, 373 págs. Disponible en versión digitalizada en PDF: <http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf>.

WEIL, Frederick D.
1989 "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Time-Series Data in Six Countries since World War II", *American Sociological Review* (Washington D.C.), vol. 54, n°. 5, October, American Sociological Association (ASA), pp. 682-706.

TENDENCIAS EN TORNO A LA ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

José Thompson Jiménez

1. Introducción

El presente capítulo analiza la figura del organismo electoral en América Latina, después de haberlo conceptualizado como un requisito necesario para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en materia de derechos políticos y luego de haber comparado el respectivo modelo con su similar europeo. Posteriormente, analiza con mayor profundidad algunas de las características esenciales del modelo latinoamericano y repasa variantes en América Latina, en cuanto a su naturaleza concentrada o no, al posible carácter supremo de sus resoluciones definitivas y su integración. Por último, repasa el cuadro de competencias tradicionales –"primigenias"– de los organismos electorales en América Latina, para luego observar cómo, al tornarse más compleja la agenda de temas electorales, se han ido asignando nuevas y diversas atribuciones a estas instituciones, sopesando los pros y contras de esta tendencia.

2. La organización electoral como fórmula para el cumplimiento de las exigencias de los derechos políticos. El modelo latinoamericano

La pertenencia de los derechos políticos a los derechos humanos (Picado, 2007), postulado que en la actualidad no puede ser puesto en duda a la luz de la doctrina y jurisprudencia internacional (Dalla Via, 2012), entraña importantes consecuencias, ya que no solo se aplican los principios y normas interpretativas relacionadas, sino que trae aparejadas las obligaciones de respeto y garantía[1] por parte de los Estados, que son consustanciales a los

1 Ver artículo 1 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

derechos humanos y, mientras conlleva obligaciones de omisión, es decir, que no se interfiera con el goce y ejercicio de derechos tales como el de elegir y de ser elegido, también implica obligaciones positivas, puesto que el derecho al sufragio requiere la creación de un cuadro normativo, institucional y procedimental que construya las condiciones para que las elecciones puedan tener lugar y el voto pueda, entonces, ejercerse.

Dentro de este cuadro, o aun si se llega a debatir acerca de las implicaciones de los derechos políticos como derechos humanos, es indudable que debe existir una o varias entidades públicas que manejen las diferentes etapas del proceso electoral, que, en su visión más amplia, se extiende desde la creación de un registro (o mecanismo similar) que incluya a todos los habilitados para sufragar y hasta la proclamación de las autoridades electas en los respectivos comicios.

Lo anterior significa, entonces, que todo Estado (respetuoso de sus obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos) debe crear y mantener las instituciones que planifiquen, ejecuten y garanticen la integridad de cada etapa del proceso electoral.

En ese sentido, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que las elecciones deben ser "periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

Como se comprende, garantizar cada una de las condiciones previas requiere la existencia de un cuadro organizacional. Por ejemplo, es necesario, para cumplir con la "universalidad", la existencia de un Registro Electoral integral, eficaz, incluyente, con bajo margen de error. La garantía del "secreto del voto" explica buena parte de las elaboraciones en la logística electoral, desde el diseño de la papeleta (o instrumento similar, como es el sobre en Argentina y Uruguay) hasta la ubicación y disposición del recinto para sufragar.

Como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda versus México:

> "en el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa

> acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que 'no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [..], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, este sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible'."

Ahora bien, la forma que adopten estas instituciones y las funciones que a ellas se encomienden variará, significativamente, de acuerdo con los "modelos" organizativos que se elijan para dar cumplimiento a esta obligación estatal.

La experiencia internacional comparada muestra varias soluciones en materia de modelos de organización electoral. Para efectos de este estudio, y sin que suponga una lista exhaustiva, conviene mencionar dos de los más difundidos: el modelo "europeo" y el "latinoamericano".

El modelo europeo encarga a secciones del poder ejecutivo, frecuentemente dependencias del Ministerio del Interior, la organización y logística electoral, mientras deja la resolución de eventuales conflictos que surjan en la materia a tribunales (u órganos similares) administrativos o constitucionales (Martínez Ruano, 2011). Alguna variación crea una instancia ad hoc para la época electoral, a modo de una "Comisión Provisional", que depende del poder ejecutivo y que funciona desde un tiempo breve antes de las elecciones y se disuelve poco después de ocurridas estas.

En cambio, el modelo latinoamericano se distingue por confiar el grueso o la totalidad de las acciones involucradas en materia electoral a organismos autónomos, permanentes y especializados.

Estas entidades (en adelante, organismos electorales) reciben en América Latina diversas denominaciones, siendo la más frecuente la de *tribunal*, aunque es amplio el uso de *consejo* y más disperso, el de *corte*, *instituto*, *junta*

o *cámara*. En el Caribe, es frecuente el de *comisión*. Todos, con el adjetivo *electoral*. Como bien se comprende, no se trata de modelos "puros", ya que se presentan variaciones, y hay espacios para una suerte de "modelo mixto" que tome características del europeo y del latinoamericano.

En todo caso, la elección de uno u otro modelo dependerá de razones históricas, culturales y políticas y se vincula fuertemente con las condiciones que generen credibilidad en los comicios, de la cual suele depender la legitimidad de las autoridades y dignidades en ellos electas.

La historia de América Latina ofrece un pasado en que las irregularidades, las manipulaciones y los fraudes en las elecciones proliferaron y llegaron a producir graves conflictos nacionales y aun levantamientos armados. Es esta la razón de más peso para explicar la concepción de un modelo de organización electoral tan particular y sofisticado. La desconfianza y el fantasma del fraude requirieron del desarrollo de fórmulas y sistemas que garantizaran plenamente el respeto a la voluntad popular. Y de ahí el nacimiento del modelo latinoamericano, que busca separar el manejo electoral de las capacidades del poder ejecutivo y la resolución de conflictos de las de los tribunales ordinarios.

3. Las características del modelo latinoamericano de organización electoral. Consecuencias

Conviene detenernos en las características del modelo latinoamericano, que entrañan importantes implicaciones que explican, en buena medida, los desarrollos que se han dado, electoralmente hablando, en la región.

Como quedó arriba expresado, el modelo se caracteriza por encomendar la atención de la materia electoral a una o varias entidades públicas, que gozan de autonomía y permanencia y que se encuentran especializadas en estos temas.

La autonomía puede ser absoluta o relativa, dependiendo de la estructura estatal y el rango que se otorgue a la función electoral. En algunos regímenes, el organismo electoral es considerado un "poder" del Estado[2], mientras que en otros se le dota de importantes grados de independencia que la asimilan a los poderes tradicionales[3]. Cuando la autonomía es relativa, se relaciona, al menos, con la que corresponde a las secciones del poder al que

2 Así, el caso de Venezuela, aun con las precisiones que se harán más adelante.

3 Es el caso de Costa Rica, cuya Constitución Política dispone, en su artículo 9, "Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes."

se le incorpora, pero suele ser mayor en razón de su naturaleza particular[4]. Existen aristas importantes en materia de autonomía de los organismos electorales, que se manifiestan sin lugar a dudas en el ámbito funcional, pero que pueden extenderse a lo presupuestario y administrativo. Dependerá de cada caso el determinar hasta dónde la autonomía del organismo electoral incluye la potestad reglamentaria o, en su caso, la iniciativa legislativa o la participación en los proyectos legislativos que se relacionan con la materia a ellos encomendada.

La autonomía es clave para entender el fenómeno del "diálogo" directo entre las instituciones electorales en la región. En otras palabras, la comunicación entre los organismos comiciales en América Latina no tiene necesariamente que pasar por las agendas gubernamentales ni por los canales de los respectivos Servicios Exteriores. No en vano es en esta zona donde se crean las primeras asociaciones de organismos y en donde este fenómeno ha florecido especialmente, aun si en sus primeros años de vida la democracia en realidad era una excepción y los gobiernos autoritarios se mantenían en el poder[5].

Por otro lado, la permanencia es clave para la comprensión del modelo latinoamericano y significa que no se trata de instancias "efímeras" que, una vez pasados los comicios, se desintegran, sino que tienen una agenda de trabajo que trasciende la coyuntura estrictamente electoral. Esta nota abre el espacio para que la organización entienda su mandato de una forma más amplia que como la mera organización de elecciones y la resolución de los conflictos con ellas relacionados, permitiendo que desde adentro y desde afuera se le perciba como verdaderas instituciones públicas. La permanencia implica también que los organismos electorales deben contar con una estructura que les asegure su funcionamiento y, por tanto, tener el respaldo de las partidas presupuestarias correspondientes.

Una derivación interesante de la permanencia es que, salvo las contrataciones especiales que hagan para una obra o un periodo específico, los trabajadores de los organismos electorales resultan comprendidos dentro de los regímenes establecidos para los empleados públicos y puedan, eventualmente, estar sujetos a las restricciones y favorecidos por los beneficios acordados para los funcionarios públicos, sobre todo en aquellos sistemas en que hay un estatuto del Servicio Civil o semejante.

4 Los casos de Brasil, con el Tribunal Superior de Justicia Electoral, de Argentina, con la Cámara Nacional Electoral, de Chile, con el Tribunal Calificador de Elecciones, y de México, con el Tribunal Electoral Federal, son todos ejemplos de secciones del poder judicial, pero gozan de una autonomía superior a otras instancias en el mismo seno.

5 Ver la entrada "Asociaciones de Organismos Electorales", en IIDH/CAPEL (2000).

La especialización, por su parte, significa que la organización electoral en América Latina está dedicada por completo a los temas comiciales, de donde es frecuente que se entienda, en esta parte del mundo, que existe un derecho electoral, con principios e institutos propios, y no se le considere parte del derecho administrativo o constitucional, como suele ser el caso en Europa.

Cuando observamos la especialización en conjunto con la permanencia, comprendemos la importancia que adquieren las oficinas técnicas en los organismos electorales latinoamericanos, no solo por el aporte que dan a cada etapa del proceso, sino por la sofisticación que adquieren a raíz de la trayectoria que acumulan cuando se da una verdadera "profesionalización" de los funcionarios involucrados. La generación de destrezas suele ser la consecuencia de una combinación de factores de este tipo y explica la abundancia y variedad de los flujos de "cooperación horizontal" que se multiplican por la región, alimentados –claro está– por decisiones de jerarcas que entienden la pertinencia de colaborar directamente con otras instituciones similares; cabe resaltar que la no coincidencia de los respectivos calendarios electorales entre los países facilita esta cooperación.

Algunas notas adicionales suelen derivarse del "modelo latinoamericano", aunque admiten variaciones. La primera de ellas es la "constitucionalidad" de los organismos electorales y sus competencias, es decir, que las disposiciones que a ellos se refieren encuentran sustento en las normas de máxima jerarquía en los respectivos regímenes, lo que, como bien se comprende, eleva y estabiliza la consagración y mandato que se les otorga.

Lo anterior significa también que los recursos previstos para la defensa de la Constitución y sus principios (recurso de constitucionalidad, tutela, entre otros) pueden ser utilizados para resguardar la institucionalidad electoral, lo que abre una vía importante para defender su integridad, pero también puede abrir la puerta para posibles "intrusiones" de tribunales constitucionales en áreas electorales, como se verá posteriormente.

4. Organismos concentrados y organismos múltiples en la región: variantes y tendencias

Una de las variaciones que presenta el modelo latinoamericano es la que puede encargar a una sola institución el grueso o la totalidad de las funciones que se consideran electorales o puede distribuirlas entre dos o más organismos. Denominaremos "concentrados" a los primeros y "desconcentrados" a los segundos, aunque el grado de concentración o desconcentración también varía.

El argumento a favor de la concentración mira más bien a la experiencia histórica que a otra cosa: se dice que, siendo los organismos electorales especializados, es lógico adjudicarles todas o la gran mayoría de las funciones en juego, lo que garantiza la congruencia entre ellas y la conformación de "una doctrina electoral sólida". Se asegura que algunas de las institucionalidades electorales más respetadas se hallan en la lista de los organismos concentrados.

En cambio, a favor de la "desconcentración" se esgrime el argumento de evitar la excesiva acumulación en una misma instancia de decisiones que pueden terminar no siendo recurribles.

¿Cómo medir el "grado de concentración"? Para efectos de este trabajo utilizaremos como elemento de referencia, para determinarla con más precisión, la función registral, con variantes en cuanto a la emisión del documento nacional de identidad, la administración y logística electoral, así como la impartición de justicia electoral.

Hallamos, pues, que los tribunales electorales de Costa Rica y Panamá son concentrados en grado máximo, al igual que el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua. Todos ellos comprenden la función registral, la administración de elecciones y la justicia electoral y, además, emiten el documento de identidad nacional. República Dominicana también se encontraba en este grupo, pero desde el año 2011 añadió a la existente Junta Central Electoral un Tribunal Superior Electoral, por lo que se convirtió en un ejemplo de desconcentración. Los demás organismos electorales centroamericanos, vale decir, los Tribunales Supremos Electorales de Guatemala, Honduras y El Salvador, son organismos que concentran la función administrativa y la judicial, pero ya no la registral, ni la emisión del documento de identidad, que se encuentran encomendados a una entidad autónoma, aunque buscan garantizar alguna conexión entre el registro civil y el registro electoral, conexión que es necesaria para garantizar la integridad del segundo. Es similar el caso de la Corte Nacional Electoral del Uruguay, aunque ella emite la credencial de elector, diferente del documento de identidad nacional.

En Sudamérica destaca el caso venezolano, en donde el Consejo Nacional Electoral ha tenido en sus manos la administración electoral y, gradualmente, la función registral. Sin embargo, aunque tiene el rango de "poder", buena parte de sus resoluciones pueden ser llevadas a conocimiento de la Sala Electoral de la Corte Suprema de Justicia. En los casos brasileños y paraguayos los respectivos tribunales superiores concentran la función administrativa y judicial, mas no así la registral civil.

En cuanto a Bolivia, el Tribunal Supremo Electoral es un órgano electoral altamente concentrado, pues organiza las elecciones, imparte la justicia electoral y tiene como dependencia el Registro Civil.

Argentina y Chile presentan esquemas más específicos. En el caso argentino hay desconcentración en tanto es la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior quien asume buena parte de la organización de los comicios, pero la Cámara Nacional Electoral, afiliada al poder judicial, no solo resuelve los conflictos poselectorales, sino que tiene significativas competencias en las etapas previas.

Chile, por su parte, es un sistema desconcentrado, con un Servicio Electoral a cargo de la mayor parte de la organización de las elecciones y un Tribunal Calificador de Elecciones que tiene en sus manos no solo la resolución de conflictos, sino facultades importantes en la etapa de escrutinio, entre otras. Lo peculiar del sistema chileno es que hay participación del Ministerio del Interior y ha sido este quien se encarga de la transmisión de resultados preliminares.

Los regímenes desconcentrados han aumentado en número en años recientes. México, con el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Ecuador con el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral y, como se indicó, República Dominicana, con la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral; todos ellos son casos relativamente típicos.

Dos países más añaden complejidades propias a su esquema desconcentrado. Colombia cuenta con una Registraduría del Estado Civil, que además de manejar la identificación ciudadana y el "Censo" (Registro) nacional, asume en la práctica la organización de las elecciones, pero cuenta también con un Consejo Nacional Electoral, que tiene funciones propias en la relación con los partidos, en la interpretación y reglamentación de ciertas normas y en el escrutinio final para la instauración de las autoridades electas. Sin embargo, el grueso de los conflictos poselectorales termina en manos del Consejo de Estado.

Por su parte, desde la Constitución de 1993, Perú tiene tres organismos electorales: una Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que actúa como la administradora de las elecciones; un Jurado Nacional de Elecciones, que además de resolver conflictos, tiene competencias de fiscalización y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec), que emite el padrón electoral, además de llevar el registro civil y sus modificaciones.

Los argumentos en pro de la desconcentración descansan, sobre todo, en la necesidad de asegurar control sobre las decisiones que una "primera instancia" administrativa toma y evitar lo que sus defensores consideran una "inadecuada" acumulación de poder que se deriva de la alta concentración de funciones.

Como bien se entiende, las peculiaridades de cada sistema se explican en función de la respectiva circunstancia histórica, política y jurídica. Lo que en un régimen resulta natural y funcional puede no serlo para otro. Lo más determinante será que el esquema que se elija genere credibilidad y aporte legitimidad a los procesos electorales.

5. La composición de los organismos electorales

Hay significativas diferencias entre los organismos electorales en cuanto a los procedimientos y entidades involucradas en la designación de sus máximas autoridades. Conviene tener en cuenta, en primer lugar, que el número de estas autoridades conoce variaciones considerables. Hay organismos cuya jerarquía es unipersonal (la ONPE en Perú, la Registraduría del Estado Civil en Colombia, el Servicio Electoral en Chile) o múltiple (desde un número de tres integrantes en Costa Rica, en Honduras y en la Cámara Nacional Electoral de Argentina, hasta un máximo de nueve en el CNE de Colombia y en el Instituto Federal Electoral de México).

En cuanto a la fuente responsable de la designación, algunos sistemas encomiendan al poder legislativo tal determinación (así, México, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, el CNE de Venezuela y de Colombia), aunque es frecuente que se exija una mayoría calificada para este efecto. En otros casos (Costa Rica, el jerarca de la Registraduría en Colombia, la jefatura de la ONPE en Perú), la designación corresponde al poder judicial, aunque hay variaciones respecto de la instancia específica que asume el procedimiento respectivo. Uno de los casos más particulares es el del Jurado Nacional de Elecciones, en el Perú, puesto que su presidente es designado por la Corte Suprema de Justicia, pero para determinar quiénes fungirán como los cuatro magistrados adicionales, intervienen, incluso, el Colegio de Abogados de Lima, el Ministerio Público y los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas y privadas[6]. Existe también un método particular en el caso del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, ya que sus miembros son

6 Puede consultarse el artículo 179 de la Constitución Política del Perú, para ver los detalles de esta peculiar disposición.

escogidos por sorteo, entre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia[7], para servir en la condición electoral por un periodo determinado.

En algunos casos, la propia Constitución establece determinaciones específicas para la composición del organismo electoral y no solo su procedimiento. Así, en El Salvador, tres de los miembros del Tribunal Supremo Electoral corresponden a profesionales designados por los tres partidos con la mayor votación en la elección anterior.

En la gran mayoría de los organismos existe la figura de los suplentes, pero hay variaciones muy dispares en cuanto a número, facultades y procedimiento de designación.

Cabe resaltar que, en pocos casos (parcialmente el TSE en El Salvador, en su totalidad el CNE en Colombia), los miembros de la jerarquía de los organismos electorales corresponden a figuras designadas directamente por los partidos políticos. En el pasado esta solución estaba más extendida (Honduras, por ejemplo), pero se ha ido tornando minoritaria.

En cuanto a otras condiciones personales exigidas para formar parte de los organismos electorales, hay de nuevo grandes diferencias. Aunque suele requerirse la profesión de abogado, ello dista de ser unánime (por ejemplo, a ninguno de los jerarcas de los organismos del Perú se le pide este requisito).

Un derivado de la constitucionalidad de la figura de los organismos electorales es que los temas relativos a la integración de su máxima dirigencia suelen estar en el propio texto constitucional, sin perjuicio de un eventual desarrollo legislativo.

6. El carácter supremo de las resoluciones de los organismos electorales. Variaciones

El modelo latinoamericano suele combinar la especialidad, permanencia y autonomía de los organismos electorales con el carácter supremo o inapelable de las resoluciones que se dictan en la materia. En otras palabras, las decisiones adoptadas en el campo en que están especializadas no son recurribles ante otra instancia o procedimiento. No en vano es frecuente el adjetivo *supremo* en la denominación de las entidades electorales en esta parte del mundo.

Es clara esta particularidad en organismos altamente concentrados como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pero también se presenta

7 Es parecido lo que sucede en Brasil, aunque en este análisis nos concentramos fundamentalmente en la América Latina de habla hispana.

en las resoluciones emitidas por la instancia jurisdiccional en los sistemas desconcentrados, como es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México[8].

Una comprensión extensiva del carácter "autónomo" de los organismos electorales también conduciría a la necesidad de que sus resoluciones definitivas sean supremas, esto es, que no sean revisables por una instancia (judicial o de otra naturaleza), sobre todo si se le quiere dotar del rango de un poder del Estado.

Sin embargo, no es este siempre el caso. El Consejo Nacional Electoral de Venezuela es definido constitucionalmente como un *poder*, pero algunas de sus resoluciones son recurribles ante la Sala Electoral de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal de Guatemala tiene la denominación de "supremo", pero la mayoría de sus resoluciones pueden ser objeto de recursos no solo ante la Corte Suprema de Justicia, sino ante la Corte de Constitucionalidad.

Es precisamente el control de constitucionalidad la raíz de algunos roces entre el poder judicial y el organismo electoral, tal como ha sucedido en Panamá con el Tribunal Electoral y en el Perú con el Jurado Nacional de Elecciones, frente a las respectivas instancias encargadas de los temas constitucionales a nivel judicial. Es esta una consecuencia "no prevista" y, posiblemente, "no deseable" de la constitucionalidad de los temas electorales, pero no es inevitable, como lo demuestra la coordinación que se ha logrado en regímenes tales como el costarricense, que ha establecido criterios para determinar cuándo un asunto que involucra derechos políticos y criterios adicionales de derechos humanos debe ser resuelto solamente por el organismo electoral y cuándo debe ser conocido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia[9].

En el caso de los organismos desconcentrados, una de las razones que con frecuencia se citan para la creación de una segunda institución tiene que ver, precisamente, con la necesidad de asegurar el carácter supremo de las resoluciones en materia electoral, separando de ellas los asuntos de logística o administración electoral, que deben ser resueltos a otro nivel y que deben ser recurribles.

Rebasa los límites del presente trabajo hacer un examen exhaustivo del cumplimiento de la condición de "supremas" de las resoluciones definitivas

8 En esta línea de pensamiento nos separamos del criterio de Jaramillo (2007), quien suele elegir un único "órgano electoral supremo" por país y dar preferencia al que maneja el grueso de la organización electoral.

9 En este fascinante tema, se recomienda el esclarecedor artículo de Jurado Fernández (2011).

de los organismos electorales en América Latina, pero dejamos planteado que esta línea guarda una mayor congruencia con la especialidad y autonomía que los caracterizan y les dan sentido. Parece conveniente y necesario establecer parámetros para evitar que la aplicación de la justicia constitucional pueda incidir negativamente en la ejecución del calendario electoral, que se rige por plazos sumamente estrictos, generalmente sentados por las mismas constituciones nacionales.

7. Las competencias primigenias de los organismos electorales

Se trate de órganos concentrados o desconcentrados, lo cierto es que la noción original en América Latina era encargar a los organismos electorales los distintos actos que componen el ciclo electoral en su concepto amplio, es decir, desde la revisión de la universalidad y la integralidad del Registro Electoral hasta la proclamación de las autoridades designadas por un acto electoral específico, incluyendo cada paso intermedio, lo que supone una responsabilidad significativa, pero enteramente congruente con la "permanencia" que se les asigna.

En efecto, en la vida del ciclo electoral deben darse, entre otras, las actividades de inscripción y modificación de partidos políticos, apertura de campaña, inscripción de candidaturas (incluyendo eventuales análisis de elegibilidad o régimen de incompatibilidades), regulación de propaganda electoral, planificación y logística de los comicios, capacitación para los funcionarios involucrados, sobre todo para los miembros de mesa, diseño y producción directa o indirecta de los materiales electorales, conducción de la jornada electoral, escrutinio provisional y definitivo y sus respectivas transmisiones o difusiones, así como la publicación de resultados oficiales, además de la resolución de todas las reclamaciones o impugnaciones que a lo largo del proceso se puedan presentar.

Lo anterior debe, además, comprenderse en la multiplicidad de las facetas que cada una de estas actividades implica. Por ejemplo, la logística electoral involucra dimensiones tan distintas como la geografía o cartografía derivadas de la ubicación e instalación de los centros de votación, el dispositivo para el traslado de los materiales electorales hasta los recintos de votación o la determinación de los miembros de mesa, cualquiera que sea el sistema que le sirva de base[10]. Hoy en día, la atención de los asuntos tecnológicos puede ser tan determinante para el éxito de un proceso electoral como cualquier otro segmento (Thompson, 2009).

10 En algunos casos (Panamá, Costa Rica) los miembros de mesa son designados por los partidos políticos; en otros sistemas (México) son determinados pos un sorteo a partir de listas de ciudadanos con ciertas condiciones.

Por lo anterior, el componente esencial en esta área es la planificación, que a menudo se traduce en la existencia de una Dirección General Electoral o una instancia similar, que vela por la adecuada compatibilidad de los cronogramas de cada una de las oficinas técnicas. Piénsese, por ejemplo, en la necesaria armonización que debe existir entre la designación de miembros de mesa, la publicación en formato definitivo de los materiales electorales y la capacitación. Las particularidades de cada legislación electoral se pueden agregar a este cuadro.

Como bien se comprende, la registral y la de identificación ciudadana son facetas que en sí mismas constituyen especialidades, en las cuales la celeridad, la integridad y la seguridad ocupan lugares prominentes. Sin embargo, su adhesión a las competencias tradicionales de los organismos electorales latinoamericanos varía considerablemente, como ya se apuntó.

La justicia electoral tendrá mayor cantidad o diversidad de tareas según sean las competencias que le hayan sido atribuidas. Generalmente, se trata de resolver recursos (de queja, de nulidad, entre otros) o impugnaciones y de proclamar las autoridades electas, dos labores que están esencialmente conexas, puesto que la proclamación debiera depender de la resolución oportuna de las reclamaciones producidas[11].

En general, las funciones primigenias de los organismos electorales privilegian la relación con los actores más tradicionales de la política, los partidos, aun si a fin de cuentas sirven al interés supremo de asegurar la conducción de procesos electorales legítimos, de la manera que la normativa nacional (e internacional) determine.

En todos los casos, en la actualidad, es claro que debe existir una estrategia eficaz de comunicación, para trasladar con prontitud información a los partidos, a los funcionarios involucrados en el proceso y a la opinión pública en general. Ello supone la relevancia de una labor que en el pasado era menor, como menor era el ritmo de los flujos de información y su incidencia en la opinión pública.

8. La ampliación de las competencias encomendadas a los organismos electorales en función de la complejización de la agenda electoral en América Latina

Sobre todo en las dos últimas décadas (fines del siglo pasado y lo que va transcurrido de este), la agenda de trabajo de los organismos electorales

11 Aunque esto es lo deseable, esquemas tan complejos como el de Colombia han llevado a la remoción de autoridades previamente instaladas y en actuación por varios años, a raíz de resoluciones relacionadas con irregularidades constatadas en la elección.

en América Latina se ha tornado cada vez más compleja, sin perjuicio de las diferencias nacionales. En efecto, prevalece, por supuesto, en el marco de sus funciones, la organización de los comicios y la resolución de los conflictos que surjan al respecto, pero, en primer lugar, los propios ejercicios electorales se han diversificado, ahora con la celebración de actos de democracia directa, con mayor abundancia en la última década, de modo que no se trata ya solo de una labor especialmente intensa cada cierto número de años.

Por otra parte, gracias, en buena medida, a una trayectoria considerada positiva en lo que estos organismos han hecho desde la reinstauración de la democracia, se ha establecido una tendencia en el sentido de encomendarles cada vez mayores y más diversas responsabilidades.

Asimismo, incide el hecho de que, conforme las democracias latinoamericanas se consolidan, surgen inquietudes respecto del "contenido" o la "salud" de la democracia y no solo con su faceta procedimental, lo cual se refleja, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la equidad de la contienda, temas que no estaban en la agenda electoral hace relativamente poco tiempo (IIDH, 2012).

El compartir una estructura básica con características funcionales similares, la facilidad que proporciona un idioma y una tradición cultural relativamente comunes, el potencial ofrecido por el carácter autónomo, se han combinado para generar las condiciones para que aflore con fuerza en esta parte del mundo una "dimensión internacional de la democracia y las elecciones", en cuyo marco se dan, por ejemplo, los componentes de la observación electoral y la asistencia técnica –sobre todo la fundamentada en la cooperación horizontal– con riqueza, tanto en las instituciones participantes, como en las experticias técnicas involucradas. Alimentadas, en América Latina, por el marco que brindan las asociaciones de organismos electorales, fenómeno que nace en esta parte del mundo[12], estas facetas se multiplican.

12 Ver VINCENZI GUILÁ, Sofía, "Asociaciones de Organismos Electorales" (2000), en la página electrónica de CAPEL, <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/asociaciones%20de%20organismos%20elec.htm>, que afirma: "las Asociaciones de Organismos Electorales son formas de organización de las instituciones electorales responsables de planear, organizar, ejecutar y en muchos casos juzgar los procesos electorales y todos los aspectos que estos conllevan. Esta forma de organización de los organismos electorales ha sido pensada como un requisito importante para lograr cambios en los procesos democráticos y para promover e institucionalizar las elecciones abiertas y transparentes. Asimismo, y de igual importancia, buscar que las autoridades electorales sean independientes e imparciales, mediante su profesionalización, a través de la conformación de redes de intercambio de información, trabajo, capacitación investigación y análisis de temas electorales y cualquier otro relacionado con estos. Todo ello en el marco la cooperación horizontal entre sus miembros. Como principio fundamental las instituciones miembros de estas Asociaciones deben compartir un objetivo común, cual es declararse convencidas [de] que las elecciones libres y justas, [así como] el sufragio universal y secreto, son los medios más adecuados para establecer y consolidar los sistemas democráticos. Se debe señalar que entre las principales asociaciones de esta naturaleza, la primera que se constituyó fue la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), en Guatemala, en el mes de setiembre de 1985."

Y, por otra parte, al encomendarse a las instituciones electorales un cuadro de nuevas atribuciones, en mayor o menor medida, se las obliga a desarrollar nuevas destrezas, nuevos mecanismos, nuevos enfoques.

La lista se vuelve cada día más extensa. Así, por ejemplo, es frecuente que se encargue la realización de una labor de fiscalización relativa al manejo de las finanzas en una competencia electoral, especialmente cuando se trata de fondos de origen público y aun en el terreno de las contribuciones privadas, en cuanto al control respecto del origen, dado que existen limitaciones en vigor en un buen número de países. También suele encargárseles responsabilidades de vigilar que no se excedan los máximos permitidos en determinados gastos de campaña y aun en sancionar al partido o personeros, en caso de infracción a las normas prohibitivas (Thompson, 2008). Dado el interés que estos temas tienen en la opinión pública, esta área de trabajo, relativamente novedosa, a veces ve sobredimensionado su peso relativo en la evaluación de la labor que cumplen los organismos electorales.

De la misma manera, son varios los casos en que los organismos electorales deben supervisar la vigencia de mecanismos especiales para la representación (en el caso de las mujeres, de determinadas poblaciones o regiones), en la forma de cuotas o pasos previos para la inscripción de candidaturas, o para asegurar, en su caso, formas de democratización de partidos y movimientos políticos, lo que, por lo demás, se extiende bastante más allá de la época electoral. Es interesante que, a menudo, esta nueva faceta de trabajo electoral privilegia la relación directa del organismo con el individuo y la defensa de sus derechos y en alguna oportunidad ha requerido la creación de recursos que faciliten este acceso[13].

Del carácter permanente de los organismos se derivan también algunas inquietudes acerca de cómo contribuir a la consolidación de valores congruentes con la vida en democracia, por vía de la participación y el ejercicio de ciudadanía. Es en esta línea, y en ocasiones con apoyo en textos legislativos que abren este mandato, que se comprenden los esfuerzos que suelen emprender estas instituciones en campos que van más allá de la capacitación para abarcar el terreno educativo, así como el fomento a la investigación académica, que permita detectar tendencias políticas o valorativas e identificar posibles acciones futuras. De hecho, una serie de

13 Es el caso fascinante del "amparo electoral", en Costa Rica, generado a partir de resoluciones del Tribunal Supremo Electoral de ese país. Al respecto, ver BRENES VILLALOBOS, Luis Diego, y Juan Luis Rivera Sánchez (2006) "Recurso de amparo electoral", en Revista de Derecho Electoral (San José, Costa Rica), nº. 1, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pp. 29-48. Disponible en versión digital: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista1.pdf>.

organismos electorales cuenta ya con institutos, centros, escuelas, instancias especializadas en esta orientación, que ofrecen programas especializados y aun de posgrado en materias afines a lo electoral y el amplio campo de la política (Thompson, 2012). Una interesante tendencia que parece consolidarse es también a desarrollar materiales y metodologías e incluso planes de estudio en coordinación con las autoridades educativas nacionales, todo ello en apoyo de la educación cívica, en valores democráticos o para la vida en democracia, denominaciones que varían de país en país, pero que, en general, tienden al fomento de los valores democráticos en las elecciones y más allá.

Y no son pocos los casos en que las instituciones electorales se involucran en procesos de reforma electoral, en buena medida debido al cambio acelerado en el contenido de la agenda de trabajo. Suele ser necesario, también, establecer un marco de referencia para las relaciones con entidades de la sociedad civil y otras instancias interesadas en la materia. Hay algunos casos, finalmente, en que la opinión de los organismos electorales es imprescindible cuando se trata de proyectos legislativos de esta naturaleza, para que puedan ser tramitados del todo o para que deba hacerse en periodos particulares (IIDH/CAPEL, 2008).

Crecientemente, los organismos electorales reciben el mandato de vigilar los mensajes que se transmiten en una campaña electoral, ya sea en cuanto a los tiempos, puesto que hay una apertura de periodo electoral, ya sea en algunos de los contenidos –si son injuriosos, por ejemplo, en algunos países– o bien respecto de su número, en los casos en que se establece una "franja electoral", como tiempo compartido entre todas las opciones partidarias en liza, lo que busca contribuir a un mínimo de equidad en la contienda. Ecuador, Chile o México son ejemplo de aplicación de "franja electoral", y de encomendarle funciones respecto de alguno de los órganos electorales.

De igual manera, cabe mencionar que la incidencia cada vez mayor de los medios de comunicación en el terreno político y en la contienda ha generado profusas iniciativas que buscan de alguna manera regular su actuación, especialmente en la campaña electoral. Las atribuciones que se dan a los organismos electorales en este campo van desde la relativa a límites para la difusión de resultados de encuestas en determinados periodos –relativamente extendida–, pasando por la de intervenir en los debates que se organizan para visibilizar las opciones en juego en la campaña, hasta llegar a las más recientes, materializadas en las potestades que se confieren al IFE en México para evaluar la cobertura periodística en el marco de una contienda electoral, procurando que se guarde equilibrio en la atención dada a las diferentes

fuerzas políticas, sin por ello caer en una "censura previa" que a todas luces resultaría violatoria de las disposiciones nacionales e internacionales que protegen la libertad de expresión. Como se comprende, cada una de estas labores requiere el desarrollo de instrumentos prácticamente inéditos.

También, conforme se amplía la acción de las entidades de la sociedad civil especializadas en la promoción de la democracia, suele haber espacio para los organismos electorales en la regulación y facilitación de la función de "observación nacional electoral".

De este esbozo, se entiende que hoy en día, en el marco de las atribuciones asignadas a los organismos electorales, hay variedad de facetas de una agenda electoral rica y compleja, que requiere del desarrollo de nuevas capacidades técnicas, de la inversión de recursos adicionales[14], pero que también va generando doctrina especializada en campos antes no considerados cuando se crearon los organismos electorales en la región. Y gracias a la coincidencia de muchos de los temas en la agenda electoral y al hecho de compartir la estructura básica del modelo latinoamericano, existe un amplio espacio para consolidar un "lenguaje común" que permita intercambiar experiencias, aciertos y fracasos en la atención de estas nuevas y diversas competencias.

Lo anterior explica en parte que esta sea la parte del mundo que más haya desarrollado la figura de las asociaciones de organismos electorales y que en su seno se haya practicado de modo más intenso y exitoso la cooperación horizontal, sobre todo en las áreas técnicas que se van consolidando o van surgiendo.

Pero no dejan de existir riesgos asociados con la creciente expansión de las funciones y responsabilidades asignadas a los organismos electorales. Primero, no siempre existe la voluntad y decisión política de otorgar los presupuestos y tiempos que los organismos requieren para implementar las nuevas potestades. Segundo, es peligrosa la tentación de "trasladar" al organismo electoral la entera responsabilidad en temas que lo rebasan sobradamente, por ser de agenda nacional; este puede ser el caso del control del dinero de procedencia ilícita en la política. Tercero, la atribución constante de nuevas competencias puede terminar llevando al organismo electoral a la ineficiencia y dañar la buena credibilidad acumulada en el cumplimiento de sus funciones tradicionales. Cuarta, caer en la arrogancia de asignar estas responsabilidades sin escuchar detalladamente y de manera previa la posición y los requerimientos del organismo que deberá ejecutar, lo que puede

14 Una preocupación recurrente entre los organismos electorales es que no siempre las nuevas atribuciones van acompañadas de la provisión de los recursos presupuestales necesarios para hacerles frente.

terminar creando una dañina "ilusión" de que los temas se atenderán bien cuando en realidad no hay la capacidad para asumirlos debidamente.

A modo de conclusión: los desafíos de cara al futuro

En las páginas precedentes hemos repasado cómo el modelo latinoamericano, debido al peso de factores históricos, evolucionó hasta adquirir un perfil propio, en esencia diverso al predominante en Europa.

La autonomía, permanencia y especialidad, que son las notas más distintivas del modelo latinoamericano, se han ramificado y producido instituciones que han encontrado espacios para el encuentro y el intercambio con sus colegas, más que en cualquier otra región del mundo. El modelo se ha consolidado y, sin duda, tuvo un papel destacado en la exitosa reinstauración de la democracia a partir de los años ochenta del siglo pasado, lo que a su vez ha redundado en un nivel alto de credibilidad en la mayor parte de los países en estos organismos y su labor.

Las instituciones electorales latinoamericanas a veces concentran todos los ámbitos de la función electoral y, en ocasiones, hay una división de responsabilidades, especialmente entre aquellos encargados de la logística y los encomendados con la resolución de conflictos. Sin embargo, en años recientes, como producto de cambios constitucionales, hay una tendencia hacia la desconcentración: República Dominicana y Ecuador, que en el pasado tenían órganos electorales concentrados, ahora ofrecen un cuadro de dos organismos en cada país. Cada cambio de este tipo implica, claro está, una definición de las funciones que debe ser precisa si se quiere evitar duplicidades o lagunas en el extenso cuadro de competencias que hoy en día se atribuyen a los organismos electorales en esta parte del mundo.

Podemos detectar, también, una tendencia hacia la discusión de las implicaciones del carácter supremo de las resoluciones de los organismos electorales, en parte debido a la expansión de la justicia constitucional, dado que el diseño y funciones de estas instituciones se hallan en el texto de la Carta Magna de cada país.

Por último, cabe señalar que a raíz de la credibilidad adquirida por los organismos electorales en América Latina y al creciente consenso en cuanto a la relevancia de las diferentes facetas de la democracia, se ha establecido una tendencia a encargar a estos órganos con nuevas funciones y responsabilidades, que van desde los temas de control del financiamiento de la actividad política hasta el

papel de los medios de comunicación en el marco de una campaña electoral. Esta tendencia ofrece oportunidades, ya que su relativa homogeneidad en la región abre el espacio para el intercambio de técnicas, mecanismos y para la pertinencia de sistematizar lecciones aprendidas, pero también genera amenazas, puesto que no siempre se acompañan las atribuciones con los recursos necesarios para hacer frente a los retos correspondientes y pueden terminar comprometiendo la capacidad técnica y, con ello, la credibilidad tan arduamente ganada. Por ello, es necesario que los organismos electorales tengan una voz y que esta sea escuchada en el proceso de debatir y acordar nuevas competencias en el marco de su ya compleja agenda.

Bibliografía

BRENES VILLALOBOS, Luis Diego, y Juan Luis RIVERA SÁNCHEZ
2006 "Recurso de amparo electoral", en *Revista Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 1, primer semestre 2006, pp. 29-48. Disponible en versión digitalizada en PDF en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista1.pdf>.

DALLA VIA, Alberto Ricardo
2011 "Los derechos de participación política en el sistema interamericano de derechos humanos", en *Revista Justicia Electoral* (México DF), vol. 1, n°. 8, pp. 15-79. Versión digitalizada en formato PDF disponible en el siguiente enlace: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4122354>.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
2002-2011 *Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*. Hay varios documentos digitalizados en formato PDF disponibles en el siguiente enlace <www.iidh.ed.cr>.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
1986 *Cuadernos de estudio. Temas introductorios*. (San José, Costa Rica): Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Educación y Derechos Humanos.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS / CAPEL
2000 *Diccionario electoral* [1988]. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Elecciones y Democracia, 700 págs. Disponible en: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf>.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS / CAPEL
2008 *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/ Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Cuadernos de CAPEL/54, Disponible en: <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/5_2012/3247.pdf>.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS / CAPEL
2012 *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, Serie Cuadernos de CAPEL/57, Disponible en: <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2012/0f80629c-8b6a-4793-aeb1-b36c77642f65.pdf>.

JARAMILLO, Juan
2007 "Los órganos electorales supremos", en NOHLEN, Dieter, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO y José THOMPSON (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, Serie Obras de Política y Derecho, segunda edición, en coedición con la

Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral (pp. 371-436), 1.364 págs. Versión digital del libro: <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/Publicaciones_en_linea/Nohlen_Tratado%20de%20derecho%20electoral.pdf>.

JURADO FERNÁNDEZ, Julio
2011 "Delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones", en *Revista Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 11, primer semestre, pp. 203-221. Disponible en versión digitalizada en formato PDF en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista11.pdf>.

KELSEN, Hans
1977 *Esencia y valor de la democracia* [1929]. Madrid: Guadarrama, Colección Punto Omega, traducción Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra.

MARTÍNEZ RUANO, Pedro
2011 "Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2011* (Montevideo), Año XVII, Fundación Konrad Adenauer, pp. 451-462. Versión digitalizada disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_5240-1442-4-30.pdf?111129165250>.

NOHLEN, Dieter, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO, y José THOMPSON (comps.).
2007 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, Serie de Obras de Política y Derecho, segunda edición, en coedición con la Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral (IFE), 1.364 págs. Existe una versión digitalizada en formato PDF disponible en el siguiente enlace: <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/Publicaciones_en_linea/Nohlen_Tratado%20de%20derecho%20electoral.pdf>.

Oficina Nacional de Procesos Electorales / Instituto Interamericano de Derechos Humanos
2008 *Memoria XIII Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas, Lima, 3-6 de diciembre de 2007.* Lima, San José: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 322 págs.

PICADO, Sonia
2007 "Derechos políticos como derechos humanos", en NOHLEN, Dieter, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO y José THOMPSON (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, Serie Obras de Política y Derecho, pp. 48-59, 1364 págs. La versión digital del libro se encuentra disponible en

formato PDF en el siguiente enlace: <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/Publicaciones_en_linea/Nohlen_Tratado%20de%20derecho%20electoral.pdf>.

RODINO, Ana María
2003 *Educación para la vida en democracia: contenidos y orientaciones metodológicas.* San José, Costa Rica, Serie Cuadernos Pedagógicos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 30 págs.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio
2008 "Los Organismos Electorales: autonomía, formación electoral y democracia", en *Revista Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 6, segundo semestre, pp. 19-32. Versión digital en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista6.pdf>.

THOMPSON JIMÉNEZ, José
2008 "Financiamiento de la política en América Latina: algunas lecciones aprendidas en la experiencia comparada", en ZALAQUETT, José, y Álex MUÑOZ (eds.), *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso en América Latina.* Santiago de Chile: Universidad de Chile (pp. 207-248), 287 págs. Versión digitalizada en formato PDF en: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/13.pdf>.

THOMPSON JIMÉNEZ, José
2009 "La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas", en *Revista Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 7, primer semestre, pp. 5-23. Versión digitalizada disponible en formato PDF en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Thompson.pdf>.

THOMPSON JIMÉNEZ, José
2012 "La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina", en *Revista Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 14, julio-diciembre, segundo semestre, pp. 5-26. Versión digitalizada disponible en formato PDF en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista14.pdf>.

INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Fernando Barrientos del Monte

1. Introducción

En las "nuevas" democracias quienes cuentan los votos resultan tan importantes como quienes los depositan en las urnas. A diferencia de las democracias de larga data, en sistemas políticos en proceso de transición o consolidación democrática (sobre todo aquellos posautoritarios y poscomunistas) la gestión de las elecciones adquirió especial relevancia por la necesidad de asegurar la legitimidad del régimen democrático codificada en la elección de los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo. Ello explica en parte la existencia en América Latina de diversos modelos de gestión de los procesos electorales conformados por organismos electorales con una burocracia permanente y altamente profesionalizada, conducidos, en su mayoría, por consejos independientes de los poderes ejecutivo y legislativo.

La experiencia histórica-política de la segunda mitad del siglo XX y, particularmente, la forma de transición a la democracia fue uno de los factores que influyeron en la adopción del modelo de gestión electoral. El impacto de la democratización en la región no fue homogéneo. En algunos países las preocupaciones de la transición se centraban en crear leyes que alejaran a los militares del poder, mientras que en otros se buscó que las reformas electorales ampliaran el pluralismo político y adecuaran las condiciones de competencia electoral.

Como en todo proceso electoral, se espera que los organismos que los gestionan, sancionan y califican sus resultados, se desempeñen de manera

independiente de los actores en competencia y que sus decisiones sean imparciales. Si bien la independencia puede adquirir diferentes intensidades, dependiendo el país, bajo cualquier circunstancia implica –al menos teóricamente– que los organismos electorales no puedan ser influenciados por el gobierno de turno. Empero, la independencia no significa necesariamente imparcialidad en las decisiones.

En este capítulo se elabora un balance de los criterios de independencia en la conformación de los organismos electorales, dependiendo del modelo de gestión electoral, que pueden ser al menos de dos tipos: unificado, donde un solo organismo administra y se encarga igualmente de la justicia electoral; o compartido, donde dos o más organismos se dividen, por un lado, las funciones de administración y, por otro, aquellas de justicia electoral; así también, los criterios de imparcialidad en la toma de decisiones en dichos organismos. El análisis se centra en las condiciones formales actualmente existentes en trece países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

2. Organismos de administración y justicia electoral

Gestión electoral es quizás un concepto más útil que administración electoral. Este último utilizado regularmente solo para referirse a los organismos electorales que administran las elecciones, obviando aquellos encargados del contencioso electoral u otros organismos secundarios pero relevantes. La gestión electoral abarca todos aquellos elementos institucionales que involucran las funciones de administración, control y justicia de procesos electorales y de mecanismos de democracia directa si se contemplan legalmente, pues en algunos países existen tales mecanismos de democracia directa, gestionados generalmente por los organismos electorales. Se compone de tres elementos: a) las leyes y normas en los cuales se fundamenta; b) los procedimientos en sí mismos; y c) los organismos electorales, sean de administración y/o de justicia electoral, que, de acuerdo con sus características, condensan en sí mismos un determinado modelo de gestión electoral.

Existen tantos modelos de gestión electoral como regímenes políticos con elecciones en el mundo. No solo en las democracias se llevan a cabo elecciones, también en los regímenes autoritarios, donde su significado y función no es traducir la representación o la voluntad de los electores, sino medir el consenso en torno al régimen (Hermet, 1982). Los regímenes no democráticos regularmente manipulan las elecciones precisamente para perpetuarse en el poder (Case, 2006:112). En estos existen organismos electorales, las

elecciones se llevan a cabo de manera periódica, los ciudadanos votan y de hecho se "eligen" autoridades. Pero no son elecciones democráticas.

Como se sabe, en las democracias las elecciones son el elemento central –no necesariamente el único–, y la diversidad de los modelos de gestión electoral existentes se observa en los todavía pocos pero sólidos estudios existentes para tratar de condensar su complejidad, desde su preparación y desarrollo, hasta el contencioso electoral. El criterio central parte por responder a la pregunta: ¿En manos de quién o de quiénes queda la organización de las elecciones?

A pesar de su importancia, estudios amplios y comparados sobre los modelos de organización de las elecciones son aún pocos (Mackenzie, 1958; Pastor, 1999). En el *Handbook on Electoral Management Design* (HEMD) de IDEA (Wall *et al.*, 2006) se analizan prácticamente todos los modelos de gestión electoral en el mundo, partiendo principalmente de criterios de independencia y desarrollo de las *funciones esenciales* de los organismos electorales, entre las que se encuentran: a) vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo; b) recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones; c) gestionar las operaciones para el ejercicio del voto; d) gestionar el escrutinio, y e) el conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección. Existen otros elementos que pueden administrar los organismos electorales, dependiendo de su estructura y el marco legal; asimismo, se pueden distinguir funciones secundarias, tales como: e) registro de electores; f) delimitación de las circunscripciones electorales (es decir, la geografía electoral y todas las tareas que ello conlleva); g) elaboración de los materiales necesarios para las elecciones; h) generar y sistematizar la información electoral, así como proporcionar elementos de formación cívica a los electores; i) supervisión del funcionamiento de las campañas electorales; j) monitoreo de los medios de comunicación; y k) resolución de las disputas electorales y/o contencioso electoral.

De esta diferenciación se desprenden tres parsimoniosos modelos *ideal-tipo* de organismos electorales:

- *Modelo independiente:* el cual existe en aquellos países en donde las elecciones son organizadas y gestionadas por un OE, el cual es institucionalmente independiente y autónomo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial[1], y tiene un cuerpo de funcionarios especializados para tal fin.

1 La independencia se basa en ciertos criterios, sobre todo en la designación de los miembros, por lo que quizá el término correcto sería "autonomía de gestión". Sin embargo, se acepta también que la independencia es una condición que asegura a aquella.

• *Modelo gubernamental:* que existe en aquellos países en donde las elecciones son organizadas y gestionadas generalmente por la rama del poder ejecutivo2 a través de un ministerio o secretaría (generalmente del Interior) y/o a través de autoridades locales.

• *Modelo mixto:* se compone por lo general de dos cuerpos, es decir, una estructura dual formada por un OE independiente, generalmente con funciones de supervisión y vigilancia de los procesos, y un OE gubernamental, con tareas de gestión y organización electoral.

No obstante, las clasificaciones anteriores son todavía poco atentas a criterios adyacentes que van más allá de la independencia de los organismos electorales. Existen otros elementos (Cuadro 1) que muestran que la gestión electoral es más compleja que los ejemplos de clasificación antes señalados3. El origen de los miembros (es decir, la composición) que dirigen el o los organismos electorales es una cuestión diferente al hecho de que si estos pertenecen o no a la administración ordinaria. Así, los miembros de los organismos electorales pueden ser representantes de los partidos políticos en el Parlamento, magistrados de carrera o expertos en el área, o una combinación de ambos criterios. De ello dependerá no tanto la independencia, sino también la imparcialidad de la gestión electoral.

2 Aquí también cabe mencionar que dentro del modelo gubernamental se pueden (y se debieran) considerar aquellas cortes electorales dependientes del poder judicial. Es decir, que no son autónomas, sino que son una rama especializada del órgano supremo de justicia.

3 Otro análisis clasificatorio, que contempla más criterios pero centrado solo en la región andina es el desarrollado por San Martín Arzabe (2006). Empero, mientras algunos textos se centran en los aspectos administrativos, este se centra en las cuestiones de la justicia electoral.

Cuadro 1

Criterios de análisis y clasificación de los Organismos Electorales

Criterio	Clasificación	Características	Ejemplo
Grado de independencia	Gubernamentales	La Administración Pública Ordinaria gestiona las elecciones.	Italia, Alemania
	Independientes	Órganos especializados e independientes del gobierno.	México, Perú
	Mixtos	Una combinación de instituciones gubernamentales e independientes gestiona las elecciones.	Argentina, Chile
Composición	Partidista	Los partidos controlan a los OE a través de representantes.	Venezuela 1993
	Expertos/Judicial	Abogados, jueces, expertos y/o ciudadanos controlan a los OE.	Brasil
	Mixta	Los OE son controlados por un consejo o junta de composición mixta de los dos anteriores.	R. Dominicana
Número de instituciones	Unificada	Un solo OE gestiona todo el proceso electoral.	Brasil
	Compartida	Dos o más OE gestionan los procesos electorales.	México, Perú
Temporalidad de funciones	Temporales	Sus funciones solo se activan durante las elecciones.	Alemania
	Permanentes	Funcionan de manera permanente aunque no hayan elecciones.	México, Brasil
Funciones	Administración electoral	Se encarga solo de la administración de los procesos electorales.	ONPE - Perú IFE - México
	Justicia electoral	Se encarga del contencioso y/o justicia electoral.	JNE - Perú TRIFE - México
Cobertura de sus funciones	Restringida	Gestiona solo elecciones nacionales o solo elecciones locales.	IFE - México (solo nacional)
	Amplia	Gestiona todos los procesos electorales, tanto nacionales como locales (lleva a cabo también tareas de difusión e investigación en materia electoral).	TSE - Brasil

Fuente: Elaboración propia

Otro criterio que muestra la preocupación en un país por la gestión electoral es si esta queda en manos de un solo organismo (unificada), como sucede en Brasil o República Dominicana, o se divide en dos o más (compartida), como sucede en Perú, México y Colombia. Otros elementos que se combinan y que dan mayor o menor poder a los organismos electorales son las funciones que legalmente se les asignan: administrar los procesos electorales, dejando en otras instancias (como la justicia ordinaria) el contencioso electoral, o creando tribunales *ad hoc*. En algunos casos estas tareas se condensan en un solo organismo, encargándose de toda la gestión electoral. Finalmente, debe observarse también si los organismos electorales funcionan de manera permanente, llevando a cabo otras funciones, como el análisis de la geografía electoral, y tareas de educación cívica y democrática; o solo durante el tiempo que duran los procesos electorales (temporales), y si se encargan de todos estos, incluyendo los locales, o se dividen las tareas de la gestión electoral con organismos similares precisamente de nivel local.

¿Qué criterios son los más relevantes? El grado de independencia y la composición resaltan porque son los que inicialmente ayudan a clasificar los organismos encargados de la gestión electoral. Pero los otros criterios señalan diferencias centrales respecto del modelo de gestión adoptado en determinado país. En este sentido, mucho nos dice si en un país se selecciona un modelo de gestión unificada, permanente, con funciones de administración y justicia electoral, y además con una cobertura amplia. Tal es el caso, por ejemplo, del Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil, donde la gestión electoral ha sufrido pocos cambios y más bien se ha profesionalizado en manos de un solo órgano. Caso contrario son los casos de Perú y de México. En el primero existen la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mientras que en el segundo existen el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), así como 32 organismos electorales y sus 32 respectivos tribunales en cada uno de los estados que conforman al país. En ambos países la gestión electoral (IFE y ONPE) es independiente y en manos de expertos como en Brasil, pero es una gestión compartida con diversos organismos permanentes (TRIFE y JNE), cada uno con funciones delimitadas y de alcance restringido. Entonces, aunque, en términos globales, México, Perú y Brasil se encuentren clasificados en otros estudios dentro de los modelos de gestión independiente y permanente, sus diferencias internas son tan grandes que necesariamente deben compararse partiendo de otros criterios como los mencionados.

3. La gestión electoral en América Latina

Es posible entonces acercarse comparativamente y con mayor detalle a los modelos de gestión electoral en América Latina una vez que se han delimitado los criterios de clasificación. Como se puede observar (Cuadro 2), no existen "Órganos Electorales Supremos", como en alguna literatura académica regularmente se señala4, o un solo tipo de órgano electoral en cada país; se presentan mejor dicho, dos modelos de gestión electoral: *unificado* o *compartido*. El *modelo unificado* es aquel donde la gestión electoral, tanto la administración de las elecciones como la justicia electoral, están confiadas a una sola institución (en siete países), generalmente bajo la figura de Tribunal Electoral, como sucede en Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, donde el tribunal es independiente; y en Paraguay, donde el tribunal es parte del Poder Judicial.

En el *modelo compartido*, donde las funciones de la gestión electoral están divididas en dos o incluso tres organismos, sí se incluyen aquellas instancias que, aunque dependen de un organismo electoral, se encargan exclusivamente del registro electoral. Este modelo se basa precisamente en la división de funciones electorales: a una instancia puede confiársele las funciones de administración y control, mientras que a otra las funciones de justicia electoral. Este modelo de gestión electoral se presenta en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México (con las características ya señaladas) y Perú. Ecuador transitó a este modelo a partir de su última reforma, y en Venezuela, si bien la Constitución de 1999 crea el poder electoral, las funciones se dividen en tres instancias encargadas de la gestión electoral: la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral, y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

La ubicación de los organismos electorales dentro del Estado varía de país a país, pero en la mayoría de los casos son órganos autónomos (doce casos, incluyendo aquellos que comparten funciones), pocos son parte del poder judicial (cuatro casos) o del poder ejecutivo a través del Ministerio del Interior (solo dos). Estos últimos, los casos de Argentina y Chile, son de administración electoral, pero la instancia que define los principales aspectos del proceso electoral es de carácter judicial. Así también prácticamente todos los órganos electorales son independientes. En algunos casos –se señala– son semiindependientes, dado que pertenecen (o pertenecían, según el caso) a la

4 Por ejemplo, Jaramillo (2007) coincide en que "órgano electoral" es la denominación genérica, pero dicho autor centra la atención en uno solo de los órganos electorales, lo cual es erróneo, ya que, por ejemplo, solo por mencionar algunos casos, en Argentina, México y Perú dos o más organismos se encargan de la gestión de las elecciones. La lógica de centrarse en un solo órgano se reproduce en otros análisis similares.

estructura del poder judicial y, por tanto, no son totalmente independientes. Venezuela, como ya se señaló, es un caso especial, donde, a partir de la Constitución de 1999, el poder electoral, encabezado por el CNE, se convierte en un poder ubicado, teóricamente, a la misma altura del ejecutivo, legislativo, judicial, así como el poder moral republicano, conformado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

¿Por qué en América Latina se crearon estos modelos de gestión electoral? La arquitectura institucional de mayoría de los organismos electorales en la región se delinearon en las últimas dos décadas del siglo XX. Si bien tienen sus orígenes en procesos políticos de décadas atrás –desde inicio del siglo XX– son prácticamente nuevas instituciones, con amplias facultades sobre las elecciones. A diferencia de las democracias de larga data, como en Estados Unidos, dónde la gestión electoral está bajo la guía de los gobiernos, ampliamente descentralizada, y con el apoyo de diversas comisiones para supervisar las elecciones, o el Reino Unido, donde las elecciones las gestionan las autoridades locales con el apoyo de las autoridades judiciales, y si bien se ha creado una Comisión Electoral (proyectada en 1994 e instaurada hasta el 2000), esta le responde directamente al Parlamento y el modelo es gubernamental[5].

En América Latina, hasta antes de los años ochenta del siglo XX, las elecciones no tenían la función esencial de "elegir" autoridades; en efecto, se llevaban a cabo procesos electorales, pero no eran democráticos en un sentido amplio. Las elecciones eran más bien un instrumento del régimen de turno para sondear la fuerza o debilidad del apoyo social. Las elecciones en los sistemas autoritarios latinoamericanos eran *no competitivas* –como señalaron Linz (1982: 91 y *ss.*) y Rouquié (1982: *passim*)–, tendían a "controlar", a promover el "clientelismo" y "aislar" la competencia por el poder; existía un pluralismo limitado, en el cual la oposición podía ser "leal", por su baja institucionalización (como sucedió en México, *cfr.* Loaeza, 1999: 79), y testificar el proceso, mas no influirlo (Linz, 1973:222). Aunque no fue el caso en la región, Linz y Rouquié advierten que las elecciones *no competitivas* se pueden desarrollar también en los regímenes totalitarios con características diferentes. En síntesis, en ambos sistemas pueden existir organismos electorales, pero no gestionan elecciones democráticas.

Pero las transiciones a la democracia de finales del siglo XX pusieron en el centro de las reformas políticas a las elecciones como el elemento diferenciador entre la democracia y el autoritarismo, padecido en la mayoría de los países en la región, con excepción de Venezuela y Costa Rica, que mantuvieron

5 Para un análisis sintético comparado de los casos Europeos véase Stroppiana (2008: 363-387).

consistentes características democráticas sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX. Pero, incluso allí donde se llevaban a cabo elecciones *no competitivas*, a principios de los ochenta, estas se sometieron a las presiones del neoliberalismo de la época y se empezaron a transformar en *competitivas*, al presentarse verdaderas *opciones* a los electores. La democratización en la región fue producto de diversos factores, resaltando, entre ellos, el descarte de otras "opciones". Es decir, la democracia por *default* (Alberti, 1991), pues no era factible la permanencia de regímenes que acotaban o limitaban el pluralismo, pero también la "opción socialista" –muy discutida sobre todo en las décadas de los sesenta y setenta– se desvaneció.

Para asegurar estándares mínimos de confiabilidad, en algunos países la creación de órganos constitucionales autónomos se presentó como una solución a los dilemas de la desconfianza en la administración ordinaria para encargarse de áreas sensibles en las sociedades posautoritarias. No solo respecto de los procesos electorales, también en la lucha contra la corrupción y poco más adelante, en la defensa de los derechos humanos. Esta tendencia se enmarcó en una serie de reformas que implicaron "el rediseño del Estado" (Kliksberg, 1994): la administración pública, altamente burocratizada, se percibía como un lastre para enfrentar los procesos de liberalización económica del momento, por lo que se implementaron políticas de descentralización y "adelgazamiento" del Estado, así como políticas que promovieran y encauzaran el potencial organizador de la sociedad civil.

La gestión de las elecciones en este contexto implicaba definir en cuál o cuáles instituciones debía residir esta función esencial. La respuesta no fue similar en todos los países de la región. Allí donde el sector militar tenía una fuerte presencia, como en Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú, Chile y Uruguay, prácticamente no se llevaron a cabo reformas profundas en el ámbito electoral sino hasta avanzado el proceso de consolidación. El interés de la sociedad estaba que se crearan mecanismos que impidieran el regreso del autoritarismo, que se alejara a las Fuerzas Armadas de las decisiones esenciales del Estado, y promover el pluralismo político. Por tanto, en cuestiones electorales se retomaron las instituciones preexistentes y se adaptaron a las necesidades de la democratización[6]. Por ello, la gestión electoral no sufrió grandes cambios y las instituciones judiciales y de gobierno tendieron a coadyuvar en la organización de las elecciones.

Pero en el resto de los países se optó por profesionalizar progresivamente la gestión electoral. En los casos bajo análisis, Bolivia, Brasil, Chile, Costa

6 En el caso uruguayo, por ejemplo, "durante la dictadura que transcurrió entre 1973 y 1985, los militares no hicieron cambios sustanciales en la estructura estatal" (Moreira, 2003: 35)

Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay, optaron por dejar en manos de tribunales especializados y autónomos la administración electoral, fuera de la administración ordinaria y de la órbita del poder judicial. Mientras que en Argentina y Paraguay la gestión electoral sí quedó en manos del poder judicial. Así también, se observa, con la sola excepción de Costa Rica, que todos los modelos de gestión electoral considerados en este análisis fueron establecidos o son producto de una reforma, en su mayoría a principios de la década de los noventa del siglo XX.

Cuadro 2.

Los organismos electorales de América Latina bajo análisis

País	Siglas	Nombre	Constitución	Ubicación dentro del Estado	Ley o código vigente (más relevante)
Argentina	CNE	Cámara Nacional Electoral	1994	Poder Judicial	Ley de la Cámara Nacional Electoral
	DNE	Dirección Nacional de Elecciones	1994	Ministerio del Interior	Decreto N.° 682/2010 y decretos anteriores
Bolivia	CNE	Corte Nacional Electoral	2009	Órgano autónomo	Ley del Órgano Electoral Plurinacional
Brasil	TSE	Tribunal Superior Electoral	1988	Órgano autónomo	Código Electoral
Chile	TCE	Tribunal Calificador de Elecciones	1980, con reformas	Órgano autónomo	Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones
	SE	Servicio Electoral	1980, con reformas	Ministerio del Interior	Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral
Colombia	CNE	Consejo Nacional Electoral	1991, reforma 2003	Órgano autónomo	Acto Legislativo N.° 01 del 3 de julio de 2003
Colombia	RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil	1991, reforma 2003	Órgano autónomo[a]	Acto Legislativo N.° 01 de 2003
Costa Rica	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	1949, reformas	Poder Judicial[b]	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil

País	Siglas	Nombre	Consti-tución	Ubicación dentro del Estado	Ley o código vigente (más relevante)
Ecuador	CNE	Consejo Nacional Electoral	2008	Órgano autónomo	Ley Orgánica Electoral
	TCE	Tribunal Contencioso Electoral	2008	Órgano autónomo	Ley Orgánica Electoral
México	IFE	Instituto Federal Electoral	1917, reformas	Órgano autónomo	Código Federal de Instituciones y Procedi-mientos Electorales
	TRIFE	Tribunal Electoral del Poder Judicial	1917, reforma 1996	Poder Judicial[b]	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Paraguay	TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral	1992	Poder Judicial	Ley Reglamentaria de la Justicia Electoral de Paraguay
Perú	ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales	1993, reformas	Órgano autónomo	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
	JNE	Jurado Nacional de Elecciones	1993, reformas	Órgano autónomo	Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
Rep. Dominicana	JCE	Junta Central Electoral	1994, 2002, 2010	Órgano autónomo	Ley Electoral N.° 275-97, de la República Dominicana
	TSE	Tribunal Superior Electoral	1994, 2002, 2010	Poder Judicial[b]	
Uruguay	CE	Corte Electoral	1985	Órgano autónomo	
Venezuela	CNE	Consejo Nacional Electoral	1999	Poder Electoral[c]	Ley Orgánica del Poder Electoral

Fuente: Elaboración propia, con información de las constituciones y leyes vigentes en la materia, al 2013, en cada país.

a Nombrado por el CNE y, en cierta forma, dependiente de este.

b Si bien la legislación lo señala como parte del Poder Judicial, en realidad debe considerarse autónomo, en tanto que es última instancia en cuestiones electorales.

c Con la nueva Constitución de 1999, los OE en Venezuela no pertenecen a ninguna de las ramas de la tradicional división de poderes, ya que se crean dos nuevos poderes, el *ciudadano* y el *electoral*, representado precisamente por el Consejo Nacional Electoral.

El interés por la gestión electoral no ha sido homogéneo en la región: en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia se modificaron sustancialmente las reglas de competencia electoral y se dotó de amplias facultades a las instancias encargadas de gestionar las elecciones. No obstante, hay países en los cuales se han presentado riesgos de involución democrática. A pesar de las crisis, sobre todo de tipo presidencial (véase Valenzuela, 2008), estas no han tenido un origen en el proceso electoral; ni siquiera las cerradas elecciones en México, en 2006, que fueron cuestionadas por un amplio sector opositor. La excepción es la elección de Nicolás Maduro en Venezuela, en 2013, donde el Consejo Electoral actuó abiertamente a su favor. Es decir, a inicios de la segunda década del siglo XXI, el interés por la gestión electoral sigue vigente, pero con menor intensidad que aquella efervescencia que se vivió a principios de los años noventa, pues sus labores se han rutinizado.

¿En qué medida los organismos que conforman la gestión electoral han satisfecho las expectativas de los ciudadanos? La evaluación cuenta con dos dimensiones fundamentales. La primera es *cuantitativa* y consiste en analizar cuántas elecciones han organizado, el nivel de los procesos (nacionales, locales o la aplicación de otros instrumentos de participación ciudadana); a ello habría que sumarle el número de impugnaciones o reclamaciones que hayan presentado tanto partidos políticos como ciudadanos, en relación con la actuación de las autoridades electorales involucradas. Esta dimensión requería de un análisis detallado que por ahora no se puede concretar. En segundo lugar, está la dimensión *cualitativa*, que implica el estudio de las percepciones, principalmente de los ciudadanos respecto de la limpieza de las elecciones. A mayor percepción de limpieza, una evaluación satisfactoria de la gestión electoral.

El *Latinobarómetro* ha incorporado algunas preguntas al respecto que permiten vislumbrar diversos aspectos de la última dimensión. Empero, se presentan dos problemas. Por un lado, desde que se iniciaron las encuestas en 1995, no siempre se han integrado las mismas preguntas, o simplemente no aparecen en ciertos años. Por otro lado, con relación a la gestión electoral, las encuestas han considerado solo preguntar por la confianza hacia el Tribunal Electoral[7], lo que no refleja la complejidad que implica la gestión electoral en ciertos países como Perú, Colombia, México, Chile y Argentina, donde las tareas se comparten entre dos o más instituciones. No obstante,

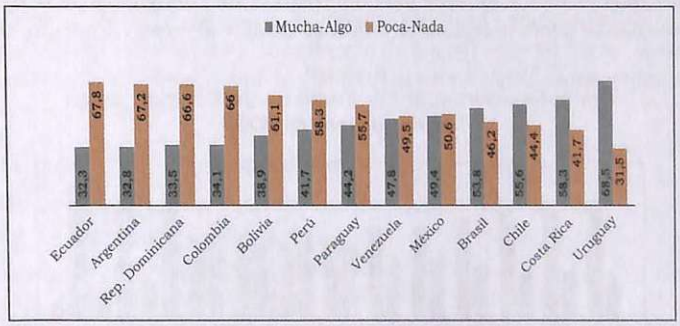
7 Para el gráfico 1, en relación con la pregunta aplicada en 2010, "¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en el Tribunal Electoral?", se sumaron los porcentajes de mucha y algo, por un lado, y de poca o nada, por otro. Lo mismo para el gráfico 2, donde la pregunta, en 2009, último año en que se aplicó, según los datos abiertos y en línea, fue: "¿Usted cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas?". *Cfr. Latinobarómetro* <http://www.latinobarometro.org> [consultado: 29 de abril de 2013].

los resultados dejan observar que, a pesar de la profesionalización en materia electoral y la separación de los organismos electorales de la administración pública ordinaria, en varios países la desconfianza hacia los organismos que gestionan las elecciones es alta.

En Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, los porcentajes de entrevistados que expresan más confianza hacia el Tribunal Electoral son más altos que aquellos que desconfían de esta institución. En estos países, en efecto, es fácil identificar a la instancia organizadora, con excepción de Chile, donde está también el SE, mientras que en los otros tres casos existe un solo órgano electoral. Pero en el resto de los países, donde existen modelos de gestión electoral compartida, u organismos que se instituyeron constitucionalmente como un cuarto poder formal (como en Bolivia y Venezuela), son aquellos donde la desconfianza presenta porcentajes mucho más altos. Sobresale el caso de Argentina, donde existe un modelo de gestión electoral compartida, que en la primera década del siglo XX experimentó episodios de inestabilidad política, producto de la crisis económica y del desprestigio de la clase política, pero que no había presentado altos índices de desconfianza hacia la gestión electoral hasta la época de la presidenta Cristina Fernández.

Gráfico 1

Confianza en el Tribunal Electoral
Latinobarómetro 2010



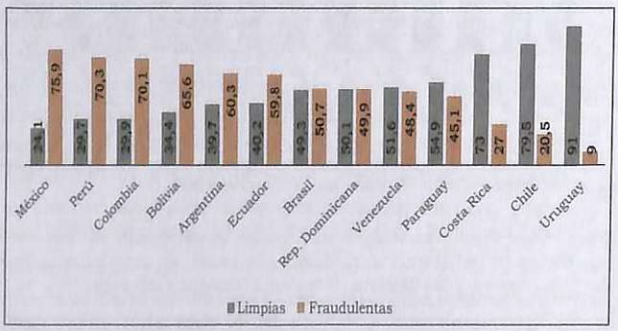
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Latinobarómetro.

La desconfianza hacia el Tribunal Electoral, que en dicha encuesta es identificada como la principal autoridad electoral, se refleja igualmente en la percepción sobre el fraude electoral. La pregunta al respecto es en sí misma indeterminada, pues no existe certeza de la precisión sobre qué entiende el ciudadano sobre limpieza o fraude. La segunda opción contendría una

amplia gama de factores que pueden generar una percepción de "elecciones fraudulentas": los eventos negativos que se presenten en las campañas electorales, la injerencia ilegítima de las autoridades, medios de comunicación u otros poderes ajenos al proceso electoral, las vicisitudes, errores y los intentos de hacer fraude propiamente dichos durante la jornada de votación, así como los errores de escrutinio, difusión de resultados hasta la calificación electoral. Incluso, la percepción puede estar sesgada en función de si ganó o perdió el candidato de su preferencia.

Sin embargo, los porcentajes permiten notar algunas tendencias. En Chile, Costa Rica y Uruguay existe una correlación positiva entre confiar en el Tribunal Electoral y considerar las elecciones limpias. Mientras que en el resto de los casos –con excepción de Brasil– la correlación es similar, pero en sentido contrario: allí donde se desconfía de una de las principales autoridades electorales, también se considera que las elecciones son fraudulentas. Como ha señalado Kerevel (2009), la confianza hacia los organismos electorales no solo es relevante porque se refleja en la confianza en los resultados electorales, también influye la participación electoral. Aunque, en efecto, no es el único componente que influye y difícilmente se puede afirmar que sea el más importante, lo que sí es relevante es que los ciudadanos tienden a acudir a votar en mayor medida si existe confianza en los organismos electorales. Las percepciones negativas igualmente tienen efectos tales como menores porcentajes de participación electoral, e incluso menor aprobación de las políticas de los gobiernos de turno, aunque allí donde existe voto obligatorio la percepción de la confianza hacia el órgano electoral es débil (Carreras y Irepoglu, 2012).

Gráfico 2
Consideracion sobre la limpieza de las elecciones
Latinobarómetro 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro.

En sí mismos, la adopción de ciertos modelos de gestión electoral, sean estos unificados o compartidos, sean órganos autónomos o insertos en uno de los poderes (ejecutivo o legislativo), no asegura un mejor desempeño de un modelo sobre otro. Como se señaló más arriba, en las democracias con más estabilidad y duración la organización de las elecciones está en manos de autoridades gubernamentales y la justicia electoral en los circuitos judiciales ordinarios. ¿Qué hace entonces la diferencia? Los criterios de independencia en el ejercicio de las funciones y de imparcialidad en la toma de decisiones. Dichos criterios son los que, en sentido estricto, han impulsado que en la región latinoamericana se haya optado por un determinado modelo. Como se ha visto, en la mayoría de los países es el órgano autónomo y, en algunos casos, el de gestión electoral compartida.

4. ¿Qué tan independiente es la gestión electoral en la región?

Dos variables resultan relevantes para analizar el desempeño de la gestión electoral en cualquiera de sus modalidades: la independencia de los órganos que la conforman y la imparcialidad de sus decisiones. Si bien la individualización de la gestión electoral dentro de los modelos independientes, mixtos o gubernamentales indica en sí misma dónde ubicarlos en el contexto institucional, todavía el concepto de independencia no es claro ni mucho menos operativo. ¿A qué nos referimos cuando decimos que un órgano electoral es independiente? ¿Qué implica la independencia? ¿Cuáles son sus límites y sus alcances? Como ya se indicó, esta característica señala, normalmente, la independencia del órgano electoral respecto del gobierno de turno, de la administración ordinaria y/o de los partidos políticos. Empero, la independencia adquiere (o puede adquirir) diversos significados, como sucede con otras instituciones[8].

a) Independencia como imparcialidad.

b) Independencia como autonomía.

c) Independencia interna y externa.

d) Insularidad y neutralidad.

e) Independencia formal y material.

f) Independencia sustancial e independencia estructural.

g) Independencia como función e independencia como garantía.

h) Dimensiones positivas y negativas de la independencia.

8 Se sigue aquí la argumentación al respecto de la "independencia judicial" que elabora Sebastián Linares (2004), y que es muy similar a la discusión sobre la "independencia de los organismos electorales", así también las perspectivas sobre la "imparcialidad" discutidas por Schedler (2000: 391-399).

Esta lista muestra las posibilidades de 'estiramiento conceptual' (en términos de Sartori, 1970) al que puede estar sometida la independencia en todos los niveles. Y siguiendo a Linares (2004) podríamos estar frente a conceptos nominalmente iguales, pero semánticamente diferentes. Si bien algunos consideran la imparcialidad como parte de la independencia, se debe puntualizar que en estricto sentido son dos conceptos diferentes. La imparcialidad es factible en mayor medida con la presencia de la independencia, pero no es garantía de ello (Escobar-Martínez, 2009). No será aquí el lugar dónde discutir todas las dimensiones de la independencia, pero si es necesario partir de una visión normativa para comprender el contenido empírico de la misma.

La independencia de los órganos que conforman la gestión electoral se entiende como el "conjunto de garantías que impiden, en mayor o menor medida, injerencias indebidas en su actuación" (Linares, 2004:77). Se pretende la ausencia de vínculos del gobierno de turno, de los partidos políticos de los sujetos que componen el órgano; por ello, es importante analizar la composición. Implica el poder que el organismo tiene sobre los hechos y, por lo tanto, poder de imponer sus decisiones. Y ello deriva no solo de las facultades, sino de su independencia en sí.

Ahora bien, no todas las injerencias –de otros poderes formales y los partidos políticos- son ilícitas, pues todos los actores políticos pueden acceder a estos organismos por las vías legítimas y legales para tratar de influir en sus decisiones si es que estas les afectan.

Es precisamente en la toma de decisiones donde reside la imparcialidad. Significa la "ausencia de vínculos en las decisiones", esto es, la neutralidad del juez, al aplicar leyes generales en la resolución de disputas (Schedler, 2000: 392). Esta ausencia es de carácter formal y supone que una vez analizados los hechos –y escuchadas las partes, si es el caso–, las autoridades legal y legítimamente designadas para tales efectos, ponderen y emitan una respuesta consistente. En las elecciones los miembros que encabezan los órganos electorales fundamentan sus (principales) decisiones en función de los resultados en las urnas. No es extraño por ello, que en los países donde la gestión electoral es del tipo gubernamental, lo que se busca no es la independencia estructural, sino la imparcialidad en el actuar y en las decisiones, mientras que en los países donde la gestión electoral se encuentra en manos de organismos independientes, se trata precisamente de aislar las posibles indebidas influencias externas, bajo la idea de, "a mayor independencia, mayor imparcialidad", lo cual no implica que empíricamente así sea.

Ahora bien, para que la independencia sea efectiva en los órganos electorales, se dota de autonomía estructural: recursos materiales propios, un presupuesto no condicionado, y un cuerpo administrativo especializado. Pero sobre todo la independencia se observa en los miembros que componen el principal órgano decisorio dentro de la institución (Cuadro 3).

Cuadro 3

Características de la independencia en los Órganos Electorales

	Grado de independencia	
	Menor	Mayor
Nombramiento de los miembros de los OE	Por el gobierno de turno (excluyente)	Por dos o más poderes del Estado (incluyente)
Composición de los OE	Partidista	Funcionarios de carrera (magistrados o expertos en la materia)
Remoción de los miembros de los OE	Discrecional	Estrictamente acotada

Fuente: Elaboración propia.

El nombramiento, la composición y la posibilidad de remoción de los miembros que componen el principal órgano decisorio dentro de un organismo electoral son las principales dimensiones en las cuales se observa la independencia. Puede variar de país a país, cuando el nombramiento de los miembros es más inclusivo, cuando se privilegia a expertos en la materia o magistrados de carrera, y si las posibilidades de remover a los miembros están sujetas a criterios estrictos, no políticos, es entonces que estamos ante un órgano electoral con mayor independencia.

Respecto de la composición, es decir, el origen y la calidad de los miembros que integran los organismos, existe una tendencia a que estos queden en manos de expertos en materia electoral, siendo, por lo regular, ciudadanos[9] con cierta experiencia, y/o en personas con carrera dentro de los circuitos judiciales, sobre todo en aquellos organismos que imparten justicia electoral. Los organismos integrados por miembros de los partidos políticos o miembros que representen la correlación de fuerzas en el Parlamento no han desaparecido del todo: en Colombia, México y Venezuela los partidos influyen de manera decisiva, aunque los miembros de los órganos electorales no los representen. Si bien en casi todos los casos el poder legislativo es parte en la designación de los miembros, las negociaciones que a su interior surgen, evidentemente

9 La figura de "ciudadano" se refiere sobre todo a los funcionarios apartidistas y/o que no provienen de los circuitos del poder judicial.

pueden sesgar inicialmente la independencia de los organismos. A mayor incidencia de otros poderes e instituciones en la designación de los miembros se trata de asegurar mayor independencia, como sucede en Brasil (TSE), Ecuador (CNE y TCE), Perú (JNE) y Venezuela (CNE).

Ahora bien, respecto al número de integrantes se encuentran algunas singularidades. En aquellos organismos estrictamente de administración electoral, sin injerencia en la definición o calificación de las elecciones, solo existe un director que lo encabeza y es responsable ante el poder ejecutivo, como en Argentina (DNE) y Chile (SE), o responsable ante los miembros de una comisión electoral, como en Perú (ONPE) y en Colombia (RNEC). De los casos analizados, el número de integrantes promedio está entre cinco (en siete organismos) y siete (en cuatro organismos). Los casos con un alto número de integrantes van desde siete hasta nueve miembros. Los trece casos aquí mencionados muestran que la clasificación parsimoniosa, si bien nos ayuda a abarcar universos más amplios en el estudio de la gestión electoral, deja fuera todavía muchos aspectos detrás de los modelos adoptados en cada país. El número de integrantes en sí mismo no es una variable relevante, pero sí muestra el interés político y social en las elecciones: allí donde hay menos integrantes el poder judicial tiene mayor competencia en los procesos electorales, mientras que en donde hay más integrantes, tanto la administración como el contencioso electoral se han separado y especializado.

Cuadro 4.

Características de la independencia de los Organismos Electorales

País	Organismos Electorales	Número de miembros	Composición	Nominación	Remoción
Argentina	CNE	3	Miembros del Poder Judicial	Presidente en acuerdo con el Senado.	Solo por delitos graves.
	DNE	1	No se especifica	Ministro del Interior.	No se especifica.
Bolivia	CNE	5	Vocales del Tribunal Supremo Electoral.	Presidente: 1, Congreso nacional: 4.	Falta grave; delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones; por delitos de corrupción; o por delitos que conlleven cumplimiento efectivo de pena privativa de libertad.

País	Organismos Electorales	Número de miembros	Composición	Nominación	Remoción
Brasil	TSE	7	No partidista.	Supremo Tribunal Federal (3), Tribunal de Justicia (2), Presidente(2).	Por los propios miembros.
Chile	TCE	5	Cuatro ministros o exministros de la Corte Suprema, un expresidente o vicepresidente del Senado o de la Cámara de Diputados.	Corte Suprema.	Solo por delitos graves.
	SE	5	Consejeros Directivos.	Presidente del Consejo Directivo.	Expiración del plazo por el que fue nombrado; haber cumplido 75 años de edad; renuncia; incapacidad síquica o física; falta grave.
Colombia	CNE	7-9 (Refleja la composición del Congreso)	Tres (3) por cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección de Congreso y uno (1) por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación.	Consejo de Estado.	Responsables de sus actuaciones ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia o de la entidad que haga sus veces; se les aplicará el mismo régimen de impedimentos y recusaciones que rige para los magistrados de dicha Corte.
	RNEC	1	Funcionario especializado con las mismas calidades para ser magistrado.	Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.	Por parcialidad política o por cuales quiera de las causales establecidas en la ley
Costa Rica	TSE	tres magistrados propietarios y seis suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia.	Magistrados.	Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus votos.	Delito o falta grave.

País	Organismos Electorales	Número de miembros	Composición	Nominación	Remoción
Ecuador	CNE	5	Ciudadanos.	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público.	Juicio político por falta grave.
	TCE	5	Ciudadanos con experiencia y conocimiento en derecho.		
México	IFE	9	Consejeros ciudadanos.	Por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.	Pueden ser sometidos a juicio político. Para proceder penalmente en contra de uno de sus miembros, el proceder debe ser declarado por la mayoría de la Cámara de Diputados.
	TRIFE	7	Magistrados.	Cámara de Senadores a partir de las propuestas del Pleno de la Suprema Corte.	
Paraguay	TSJE	3	Miembros del Poder Judicial o ciudadanos con carrera en el Poder Judicial.	Suprema Corte de Justicia, a propuesta del Consejo de la Magistratura.	Mal desempeño de funciones; delitos cometidos en el ejercicio de su cargo; delitos comunes.
Perú	ONPE	1		Consejo Nacional de la Magistratura.	Renuncia; incapacidad física grave; impedimento sobreviniente. Cargos irrenunciables durante periodo electoral.
	JNE	5	Cada uno es de diferente calidad, todos con profesión de abogado.	Cada uno elegido por la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, el Colegio de Abogados de Lima, los decanos de Facultades de Derecho de Universidades Públicas y los decanos de Facultades de Derecho de Universidades Privadas.	
Rep. Dominicana	JCE	5	Magistrados.	El Senado, por el voto de las dos terceras partes.	Por impugnaciones o recusaciones; violación a las leyes.
	TSE		Magistrados.	Consejo Nacional de la Magistratura.	

País	Organismos Electorales	Número de miembros	Composición	Nominación	Remoción
Uruguay	CE	7-9	Ministros.	Por la mayoría de la Asamblea General.	No especifica.
Venezuela	CNE	5	Rectores electorales.	Tres postulados por la sociedad civil, uno por las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas de las universidades nacionales, y uno por el poder ciudadano. Designados por la Asamblea Nacional, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.	Inhabilitación política; adscribirse a organizaciones con fines políticos, recibir beneficios de cualquier persona u organización que comprometa su independencia. Pueden ser removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

Fuente: Elaboración propia, con información de las constituciones y leyes vigentes en la materia, al 2013, en cada país.

La permanencia de quienes encabezan los órganos electorales varía en cada país, con un lapso de entre cuatro a nueve años, en algunos casos con posibilidad de reelección. Por ello, quién o quiénes pueden removerlos es un indicador de independencia. Es factible suponer que allí donde los mecanismos de remoción están más alejados de los vaivenes de la política electoral puede existir más independencia de los miembros, pues su permanencia no dependerá del grupo o partido en el gobierno de turno. Con excepción de Venezuela, en los doce casos restantes la permanencia en el cargo solo está en riesgo por faltas graves o en caso de cometer delitos del fuero común.

Ahora bien, ¿en dónde reside la imparcialidad en las decisiones? Si bien pueden presentarse casos específicos de los cuales pueden desprenderse inferencias de imparcialidad, tales como procesos electorales con márgenes de resultados entre los ganadores y perdedores muy reducidos, procesos electorales con alta polarización, e incluso contextos conflictivos en los cuales se requiere una interpretación precisa y "justa" de las leyes electorales, cada proceso electoral será muy diferente a otro. Por ello, los tres criterios analíticos de imparcialidad mínimos a considerar bajo cualquier contexto y que están estrechamente relacionados, son:

a) La *fórmula decisoria al interior* de los organismos electorales: implica que las decisiones estén aisladas de las influencias negativas, una vez que se trata de fijar una postura institucional frente a los hechos evidentemente se espera que sea colegiada allí donde las decisiones son trascendentes, y en qué medida, si son por mayoría simple o calificada o, incluso, por unanimidad. ¿Cuál es la fórmula decisoria deseable? Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la unanimidad no necesariamente refleja una mejor decisión, pues lograrla implica rigidizar la discusión y no refleja la pluralidad.

Por ende, en varios de los casos se solicita la mayoría simple para la toma de decisiones (Argentina, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) o calificada (como en Venezuela) y solo bajo ciertas circunstancias se solicita la unanimidad. Bolivia, Chile y Costa Rica sobresalen como aquellos donde se solicita la mayoría absoluta de los miembros.

En este sentido, resulta importante la naturaleza máxima de las decisiones, como la calificación electoral, y si estas pueden ser impug-nadas o inatacables.

b) La *calificación* de las elecciones implica reglas precisas e imparciales para asegurar certeza en la gestión electoral. La autocalificación o contencioso político es una manera en la cual los miembros de los cuerpos legislativos electos deciden si las elecciones cumplieron con los requisitos de justicia y libertad y, por lo tanto, si su propia elección es legal y legítima. Esta fue sustituida en prácticamente toda la región por el denominado "contencioso jurisdiccional", en manos de organismos y/o tribunales electorales. Con excepción de Argentina y Venezuela, países en donde todavía subsiste, y de Bolivia, en donde hasta antes de 2009 se presentaba la misma situación (hoy se señala la "entrega de credenciales").

Cuadro 5.

Criterios de imparcialidad en los Órganos Electorales

País	Principal Organismo Electoral	Fórmula de decisión	¿Califica las elecciones?	¿Sus decisiones pueden ser revisadas o revocadas por otras instancias?
Argentina	CNE	Colegiada, Mayoría simple.	No	Solo en casos específicos: la Cámara de Diputados.
Bolivia	CNE	Mayoría absoluta de sus miembros, en ciertos casos por dos tercios.	No[a]	Por las Cámaras, por la Corte Constitucional[b].
Brasil	TSE	Mayoría simple.	Sí	No, salvo que contravengan la Constitución.

País	Principal Organismo Electoral	Fórmula de decisión	¿Califica las elecciones?	¿Sus decisiones pueden ser revisadas o revocadas por otras instancias?
Chile	TCE	Mayoría absoluta de los presentes.	Sí	No.
Colombia	CNE	Quórum de la mitad más uno de los miembros y por no menos de las dos terceras partes de los mismos.	Sí	No, aunque pueden presentarse casos de revisión ante el Consejo de Estado.
Costa Rica	TSE	Mayoría absoluta de los presentes, el presidente tiene voto de calidad.	Sí	No, salvo la acción por prevaricato.
Ecuador	CNE	Mayoría[c]	No	Ante el TCE.
	TCE	Mayoría[c]	Sí	No.
México	IFE	Mayoría, y Mayoría Calificada en ciertos casos marcados por la ley.	No	Ante el TRIFE.
	TRIFE	Unanimidad, Mayoría Simple o Calificada, según los casos marcados por la ley.	Sí	No.
Paraguay	TSJE	Mayoría.	Sí	Ante la Corte Suprema de Justicia.
Perú	ONPE	-	No	Sí, ante el JNE.
	JNE	Mayoría simple, salvo los que señale la ley, el presidente del JNE tiene voto de calidad.	Sí	No.
R. Dominicana	JCE	Mayoría simple.	No	Sí, ante el TSE.
	TSE	Mayoría simple.	Sí	No.
Uruguay	CE	Mayoría simple.	Sí	No.
Venezuela	CNE	Requiere de un mínimo de tres rectores electorales para su funcionamiento. Las decisiones se toman con el voto favorable de por lo menos tres de sus miembros, salvo en los casos en que la ley exija cuatro votos.	Sí	Sí, ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Fuente: Elaboración propia, con información de las constituciones y leyes vigentes en la materia al 2013 en cada país.

a La Constitución Boliviana de 2009, en su artículo 67, señala: "Calificar las credenciales otorgadas por las Cortes Electorales. Las demandas de inhabilidad de los elegidos y de nulidad de las elecciones sólo podrán ser interpuestas ante la Corte Nacional Electoral, cuyo fallo será irrevisable por las Cámaras. Si al calificar credenciales no demandadas ante la Corte Nacional Electoral la Cámara encontrare motivo de nulidad, remitirá el caso, por resolución de dos tercios de los votos, a conocimiento y decisión de dicho tribunal. Los fallos se dictarán en el plazo de quince días."

b "Cuando afecte derechos legítimamente adquiridos por un ciudadano".

c Para decidir, se requiere de un mínimo de tres integrantes por cada órgano.

c) La *inacatabilidad* de las decisiones que se tomen dentro del organismo electoral: si las decisiones del organismo electoral más importantes pueden ser revisadas por el Parlamento, por ejemplo, no obstante su independencia, entonces se compromete su desempeño. Si la última palabra de las decisiones queda en manos del organismo en cuestión, entonces se esperaría mayor grado de imparcialidad. En casi todos los casos los tribunales electorales son la última instancia en materia electoral y no cabe recurso alguno en sus decisiones. El circuito de las impugnaciones varía, los casos se sustancian en salas locales o regionales, pero la última palabra en los casos más emblemáticos –las elecciones presidenciales, por ejemplo– queda en manos de las salas superiores de los tribunales electorales. Solo Bolivia, Paraguay y Venezuela contemplan la posibilidad de que sea en instancias superiores la posibilidad de revisar la acción de los órganos electorales.

5. A manera de conclusión: más independencia, ¿mayor imparcialidad?

La búsqueda de la independencia de los organismos electorales –cualquiera que sea la dimensión que los legisladores hayan definido– ha sido el aspecto más recurrente en todas las reformas electorales en la región latinoamericana. Empero, es necesario señalar que esa condición no asegura necesariamente que estos actúen con imparcialidad, aunque se ha argumentado que, a mayor grado de independencia, mayor imparcialidad (Rosas, 2010:78). Esta lógica no se aplica siempre, y de manera lineal, con los modelos de gestión electoral existentes. Organismos electorales dotados formalmente de autonomía no funcionan como se espera, como sucede en Venezuela, desde que prácticamente se instauró la nueva Constitución de 1999 (Álvarez, 2009) y como lo consignaron los medios de comunicación en las elecciones de 2012 y 2013. O más aún, en algunos casos, como México, se ha llevado al extremo la judicialización de los procesos electorales en que se pone en riesgo la integridad de los organismos (Martín, 2012).

Algunas veces la independencia y la imparcialidad parecen no compaginar con la búsqueda de pluralidad o, al menos, eso señala la historia de la región. En Bolivia, por ejemplo, la lógica de la "vigilancia partidista recíproca" de las reformas de 1966 suponía que si los partidos tenían representación en el órgano electoral la democracia se fortalecería (Chávez, *et al.*, 2007). Pero la partidización abrió el paso a la corrupción y la manipulación de las elecciones, como sucedía en México hasta 1996, o como –ya se señaló– ocurre en Venezuela en las dos primeras décadas del siglo XXI.

Si como ya se mostró, el modelo de gestión más común en las democracias consolidadas es aquel menos independiente, entonces, ¿en dónde radica la

clave de la buena gestión electoral? ¿La vía que han seguido muchos países latinoamericanos es la única y la más efectiva? No hay una respuesta única, pero una buena combinación entre independencia y eficientes e imparciales criterios de decisión de los organismos involucrados en la gestión electoral parecen apuntar a que en la medida en que se consoliden estos aspectos, la discusión en torno a las elecciones ya no estará en quienes son los árbitros, sino en el juego mismo.

En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, América Latina se convirtió en un excelente laboratorio en el diseño de modelos de gestión electoral con el objetivo de asegurar la libertad y la limpieza en las elecciones, permitiendo que las autoridades electas asuman el poder político con una suficiente legitimidad de origen y, por lo tanto, manteniendo la gobernabilidad. Las reformas electorales que fortalecieron el sistema de gestión electoral estuvieron en consonancia con las dinámicas que fortalecieron el pluralismo partidista, y muchas fueron resultado de procesos superpuestos y no siempre producto de acuerdos en torno a valores compartidos (Whitehead, 2011: 330-332). No obstante, el germen de los procesos involutivos de la democracia ya no está en la manipulación de las reglas electorales o, al menos hasta ahora, eso se vislumbra. Las democracias en la región se ponen en riesgo con la perpetuación de figuras o movimientos en el poder como en Venezuela bajo el chavismo, e incluso en Argentina bajo los Kirchner, con las tentaciones de golpes de Estado, como sucedió en Venezuela, en 2002, en Perú y en Ecuador en 2005, en Honduras en 2009, y en Ecuador, nuevamente en 2010, pero también con la baja confianza en los valores de la democracia, como muestran los datos del *Latinobarómetro* de la primera década del siglo XXI. Por ello, los organismos encargados de la gestión electoral en la región deben, además de fortalecerse internamente, procurar la difusión de los valores democráticos entre los ciudadanos, pues, cabe decirlo, no solo de elecciones viven las democracias.

Bibliografía

ALBERTI, Giorgio
1991 "Democracy by default, economic crisis, and social anomie in Latin America" [Universitá di Bologna, Facoltá di Scienze Politiche, and Centro Europeo di Studi sulla Democratizzazione (CESDE)]. Ponencia presentada al *XVth World Congress of Political Science*, Buenos Aires, 24 de julio de 1991.

ÁLVAREZ, Ángel E.
2009 "El Consejo Nacional Electoral y los dilemas de la competencia electoral en Venezuela", en *América Latina Hoy* (Salamanca), vol. 51, Universidad de Salamanca, pp. 61-76. <http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/1331/1402>.

CARRERAS, Miguel, y Yasemin IREPOGLU
2012 "Perceptions of Electoral Integrity, Efficacy, and Support for Democratic Institutions in Latin America" [Ponencia presentada en el *V Congreso Internacional de Estudios Electorales*]. Versión digitalizada disponible en formato PDF en: <http://miguelcarreras.com/documents/paper_Carreras_Irepoglu.pdf>.

CASE, William
2006 "Manipulative Skills: How do Rulers Control the Electoral Arena?", en SCHEDLER, Andreas (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 25-112.

CHÁVEZ ZAMORANO, Omar, R. PAREDES, W. VELASCO, *et al.*
2007 *La autonomía electoral. Historia política e institucional del sistema electoral boliviano (1825-2006).* La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 756 págs.

ESCOBAR-MARTÍNEZ, Lina Marcela
2009 "La independencia, la imparcialidad y el conflicto de interés del árbitro", en *International Law - Revista Colombiana de Derecho Internacional* (Bogotá), n°. 15, julio-diciembre, pp. 181-214.

HERMET, Guy
1982 "Las elecciones en regímenes autoritarios: bosquejo para un marco de análisis", en Guy HERMET, Alain ROUQUIÉ y Juan J. LINZ, ¿Para qué sirven las elecciones? México: Fondo de Cultura Económica, 160 págs.

JARAMILLO, Juan F.
2007 "Los órganos electorales supremos", en NOHLEN, Dieter, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO y José THOMPSON (comps.)., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica,

Serie Obras de Política y Derecho, pp. 371-436, 1364 págs. La versión digital del libro se encuentra en PDF: <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/Publicaciones_en_linea/Nohlen_Tratado%20de%20derecho%20electoral.pdf>.

KEREVEL, Yann
2009 *Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America.* Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems (IFES) Fellowships in Democracy Studies, William and Kathy Hybl Democracy Studies Fellowship Paper, 27 págs. Versión digitalizada disponible en: <https://polisci.unm.edu/common/documents/c-sved/papers/kerevel-2009.pdf>.

KLIKSBERG, Bernardo
1994 "El rediseño del estado para el desarrollo socioeconomico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en KLIKSBERG, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México: Fondo de Cultura Económica, Instituto de Administración Pública de México (INAP), primera edición, 276 págs. <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/EL%20REDISE%C3%91O%20DEL%20ESTADO.pdf>.

LINARES, Sebastián
2004 "La independencia judicial. Conceptualización y medición", en *Política y Gobierno* (México D.F.), vol. XI, n°. 1, primer semestre, pp. 73-126. Versión digital: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XI_N1_2004/Sebastian_Linares_p-73-126.pdf>. Publicado también en BURGOS S, Germán (ed.), *Independencia Judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* Bogotá, ILSA, Colección Textos de aquí y ahora, pp. 107-165, 2003, con enlace en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/taq/taq02/Taq02-02-04.pdf>.

LINZ, Juan J.
1973 "Opposition in and under an authoritarian regime: The case of Spain", en DAHL, Robert A. (comp.), *Regimes and oppositions*, New Haven: Yale University Press, 411 págs.

Linz, Juan J.
1982 "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios", en HERMET, Guy, Alain ROUQUIÉ y J.J. LINZ, ¿Para qué sirven las elecciones?, México D.F: Fondo de Cultura Económica, 160 págs.

LOAEZA, Soledad
1999 *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994: Oposición leal y partido de protesta.* México: Fondo de Cultura Económica, Colección Educación y Pedagogía, Serie Obras de Política y Derecho, 607 págs.

MARTÍN REYES, Javier
2012 "El tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México", en *América Latina Hoy* (Salamanca), n°. 62, Universidad de Salamanca, pp. 131-153. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/308/30825868006.pdf>.

MACKENZIE, W.J.M.
1958 *Free Elections*, London: George Allen & Unwin Ltd.

MOREIRA, Carlos
2003 *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa 1995-1999*, México: Miguel Ángel Porrúa. Una versión digital de la tesis que origina el libro se halla disponible en formato PDF en el siguiente enlace: <http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_II_promocion_1997-2000/Moreira_CRES.pdf>.

PASTOR, Robert A.
1999 "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research", en *Democratization* (London & Portland, OR), vol. 6, n°. 4, Winter, pp. 1-27. Versión digitalizada en formato PDF disponible en: <http://www.american.edu/spa/cdem/upload/roleelectoraladministration.pdf>.

ROUQUIÉ, Alan
1982 "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelar y situaciones autoritarias", en Guy Hermet, Alain Rouquié y J.J. Linz, ¿Para qué sirven las elecciones?, México: Fondo de Cultura Económica, 160 págs.

ROSAS, Guillermo
2010 "Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America", *Electoral Studies* (St. Louis, Missouri), vol. 29, issue 1, pp. 74-90.

SAN MARTÍN ARZABE, Hugo
2006 *Atribuciones de los organismos electorales en América Latina*. La Paz: Corte Nacional Electoral.

SARTORI, Giovanni
1970 "Concept Misformation in Comparative Politics", en *American Political Science Review* (Washington D.C.), vol. LXIV, n°. 4, December, pp. 1033-1053. Versión digital disponible en: <http://www.sant.ox.ac.uk/people/knicolaidis/sartori.pdf>.

SCHEDLER, Andreas
2000 "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", en *Política y Gobierno* (México D.F.), vol. 7, n°. 2, pp. 383-421. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VII_N2_2000/Schedler.pdf>.

STROPPIANA, Luca
2008 "Una *authority* per il fenómeno elettorale?", en D'ALIMONTE, Roberto, y Carlo FUSARO (eds.), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, pp. 363-387.

VALENZUELA, Arturo
2008 "Presidencias latinoamericanas interrumpidas", en *América Latina Hoy* (Salamanca), n°. 49, Universidad de Salamanca, pp. 15-30.

WALL, Alan, *et al.*
2006 *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook.* Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance/IDEA, 373 págs. <http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf>.

WHITEHEAD, Laurence
2011 *Democratización. Teoría y experiencia.* México: Fondo de Cultura Económica.

Legislación consultada

La base principal de información legislativa fue *Political Database of the Americas*, de la *Georgetown University*. En línea: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>, con acceso en febrero y abril de 2013.

LA CREDIBILIDAD DE LAS ELECCIONES LATINOAMERICANAS Y SUS FACTORES. EL EFECTO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES, EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LAS ACTITUDES POLÍTICAS[1]

José Molina
Janeth Hernández

1. Introducción

La importancia de que las elecciones sean honestas y creíbles para la legitimidad democrática es evidente. Un país no puede ser considerado democrático si sus elecciones no son limpias, y aunque lo fueran en forma objetivamente razonable, el sistema político no podría perdurar, ni habría gobernabilidad si la población las considera fraudulentas.

Por ello es importante explorar los factores que aparecen vinculados, por una parte, al carácter limpio o fraudulento de las elecciones en países con una institucionalidad razonablemente aceptable desde el punto de vista democrático, e igualmente los factores asociados a la confianza o desconfianza de la población en la honestidad de esas elecciones.

---

1 Este artículo fue publicado originalmente en Cuadernos del CENDES, n°. 41, mayo-agosto 1999, pp. 1-26. Agradecemos al comité editor de Cuadernos del CENDES que haya dado autorización para su inclusión en este libro. Por otro lado, cabe resaltar que la investigación que da origen a este trabajo fue financiada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia. Se reproduce este trabajo por considerar que su análisis, ubicado a mediados de la última década del siglo XX, es útil para contribuir a la investigación sobre el tema referido a los factores que afectan la credibilidad del electorado ante la limpieza de las elecciones. En la medida en que podemos confiar en que dicha credibilidad tiende a tener bases reales en los hechos, ello también nos permite sugerir caminos para identificar los factores que afectan la imparcialidad de los procesos electorales, y por ello la calidad de la democracia, de modo que América Latina pueda seguir avanzando en el mejoramiento de la misma. Este es un tema que ha cobrado auge entre los académicos y analistas en los últimos años, y este trabajo puede contribuir a la discusión que se desarrolla al respecto.

En este trabajo se analizan los factores institucionales e individuales que aparecen vinculados al grado de confianza del electorado en que las elecciones en ocho países latinoamericanos son limpias o fraudulentas, de acuerdo a datos de mediados de la década de los noventa. El objetivo de este estudio comparado apunta hacia la determinación de factores institucionales e individuales (actitudinales y sociodemográficos) que, en forma general, influyen en la credibilidad de las elecciones en América Latina.

El análisis abarca ocho países, aquellos que fueron incluidos en la encuesta *Latinobarómetro 95*[2], es decir, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y sobre los cuales tuvimos información accesible sobre el nivel de credibilidad interna de sus elecciones, con base en una pregunta de la encuesta que solicita a los entrevistados que indiquen si las elecciones en su país son limpias o fraudulentas[3]. No se pretende que estos países sean representativos del resto de las democracias latinoamericanas, sin embargo, sí creemos que la determinación de los factores que, en forma general, aparezcan afectando los niveles de credibilidad de las elecciones en estos países contribuirá en buena medida a arrojar luces sobre este importante aspecto de la vida democrática no solo para América Latina, sino para las democracias emergentes del tercer mundo.

2. La credibilidad en las elecciones en América Latina

Un hecho que hace aún más interesante el objeto de nuestro estudio es que los niveles de credibilidad en las elecciones entre nuestros países, para mediados de los años noventa, presentaban una gran variación. Ello hace pertinente preguntarse acerca de las razones que explican tales diferencias, y los factores asociados a ellas, especialmente los institucionales. La TABLA 1 presenta los porcentajes que en cada país consideraban para 1995 las elecciones limpias o fraudulentas, haciendo evidentes las distancias entre unos y otros. Mientras en Chile y Uruguay más del 70% de los entrevistados consideraba que las elecciones eran limpias, en Venezuela, México y Paraguay no alcanzaban el 20%.

2 Agradecemos el acceso a la base de datos del Latinobarómetro 95, a los profesores Federico Welsch y José Vicente Carrasquero, de la Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela.

3 La pregunta 23 del Latinobarómetro 95 es la siguiente: ¿Usted cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?

Tabla 1

Opinión acerca de las elecciones

País	Elecciones limpias	Elecciones fraudulentas	NS/NC
Chile (n=1240)	76 %	17%	7%
Uruguay (n=1212)	74%	16%	10%
Argentina (n=1200)	68%	19%	13%
Perú (n=1226)	57%	32%	11%
Brasil (n=1200)	23%	69%	8%
Venezuela (n=1200)	18%	72%	10%
México (n=1175)	12%	78%	10%
Paraguay (n=587)	9%	76%	15%

Fuente: Latinobarómetro 95. Pregunta 23: ¿Usted cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o que son fraudulentas?

3. Factores de la credibilidad y confiabilidad de las elecciones.

En análisis realizados con vistas a la reforma electoral ocurrida en Venezuela entre 1997 y 1998 se realizó un estudio de la vinculación entre la integración partidista o no partidista de los organismos electorales y el grado de honestidad y credibilidad que presentaban las elecciones en América Latina (Molina, 1997), se concluía que la integración no partidista estaba asociada a niveles más altos de credibilidad. Otros autores habían planteado apreciaciones en el mismo sentido con respecto a los problemas de honestidad o credibilidad en las elecciones de América Latina (Jaramillo, 1993: 65; Jaramillo, 1989; Aragón, 1988: 122; García, 1996: 124; Guzmán 1994: 34; Molina y Hernández, 1997). Sin embargo, resultó evidente que la integración de los organismos electorales no es la única variable que afecta la credibilidad de las elecciones, y posiblemente tampoco la más fuerte. Por ello, en este trabajo se persigue ampliar ese análisis, estudiando como posibles factores asociados a la honestidad y credibilidad de las elecciones otras variables tanto institucionales como actitudinales, con el fin de tener un panorama

más amplio de las diferencias en credibilidad y honestidad electoral entre los países latinoamericanos y sus causas.

A nivel institucional es de esperar que la integración de los organismos electorales en forma no partidista o partidista tenga efecto tanto sobre los niveles de honestidad como de credibilidad de las elecciones. Podemos distinguir en Latinoamérica dos principios orientadores de los organismos electorales y de la supervisión de los comicios. El "principio de la vigilancia partidista recíproca" y el de la "imparcialidad". El primero asume que integrando los organismos electorales con representantes de los partidos, estos se vigilarán mutuamente, con el resultado de que el proceso será limpio y tendrá credibilidad. Los miembros de los organismos electorales son predominantemente representantes de los partidos. El segundo supone que para garantizar la limpieza y credibilidad es preferible la integración de los organismos electorales por individuos imparciales. De modo que a los miembros de los organismos electorales se les exige ser independientes políticamente. La designación del órgano rector de las elecciones y sus subordinados puede seguir el procedimiento utilizado para los cargos judiciales, estar a cargo de instituciones públicas o privadas de carácter no partidista, o en manos de un órgano político como el Congreso, pero con la exigencia de que los designados sean mayoritariamente independientes. Sobre la base de este criterio, podemos clasificar a los organismos electorales en tres categorías: 1) no partidistas de designación no política, 2) no partidistas de designación política, 3) partidistas.

La hipótesis del trabajo es que, a menor carácter partidista, mayor será la garantía de honestidad y la credibilidad, especialmente en condiciones de multipartidismo. La vigilancia partidista recíproca presenta, en primer lugar, el problema de que se funda precisamente en la desconfianza, y cualquier situación que altere momentánea o permanentemente el equilibrio dará lugar si no a violaciones a la ética, al menos sí a suspicacia y pérdida de credibilidad. En condiciones de bipartidismo perfecto o cuasiperfecto este peligro se reduce, ya que los dos únicos partidos tienen la facultad legal y la posibilidad material de estar presentes en todos los actos del proceso, de modo que puede asumirse que la supervisión recíproca funcionará adecuadamente. No ocurre lo mismo cuando el país es multipartidista, con tres o más partidos importantes. En estas condiciones es muy probable que se produzcan alianzas de unos partidos contra otro u otros. O en todo caso, siempre habrá una alta posibilidad de que alguno piense que los demás están aliados en su contra, sea esto real o figurado. Por otra parte, es igualmente factible, como de hecho ha ocurrido en Venezuela, que existan partidos electoralmente fuertes pero de

organización débil, especialmente cuando se trata de movimientos generados en torno a figuras carismáticas que surgen en una elección y desaparecen en la siguiente. En estos casos, el partido o movimiento electoral no tendrá posibilidades materiales de tener representantes en todas las mesas y actos de proceso, de modo que su capacidad de vigilancia será parcial, y su desconfianza directamente proporcional a estas carencias.

La integración sobre la base del criterio de imparcialidad ofrece, por su naturaleza misma y en la medida en que la imparcialidad sea real, probabilidades razonables de honestidad y credibilidad. Esto es particularmente cierto cuando la designación de los miembros de los organismos está a cargo de entes no politizados, que gozan en sí mismos de un reconocimiento general a su imparcialidad política. Cuando el nombramiento de los integrantes de los organismos electorales está en manos de un órgano político como el Congreso (Venezuela hasta 1999)[4] o del presidente, con acuerdo del Senado (Argentina), puede esperarse un cierto menoscabo de la credibilidad del organismo, sobre todo si el prestigio de los partidos se ha visto reducido. El nombramiento por un órgano político como el Congreso, aun cuando se exija una mayoría calificada, puede derivar en negociaciones públicas, largas y polémicas que afecten la confianza de la opinión pública en la independencia de los integrantes de los organismos electorales. Esto ha sido claramente lo que ha ocurrido en Venezuela en 1995 y en 1998.

En resumen, por lo antes señalado, es razonable asumir la hipótesis de que los niveles de credibilidad y confianza en las elecciones tenderán a ser comparativamente mayores en los organismos electorales no partidistas de designación no política, seguidos por los no partidistas de designación política, y menores en los de designación partidista en condiciones de multipartidismo moderado o extremo. La TABLA 2 presenta los modos de integración de los organismos electorales rectores en los ocho países que estamos considerando para la época analizada.

4 A partir de la Constitución de 1999 las designaciones las hace la Asamblea Nacional.

Tabla 2

Integración de los organismos electorales (hasta 1995)

País	Modo de elección	Integración
Argentina	CORTE NACIONAL ELECTORAL: La atribución ha sido concedida al Presidente de la República, el cual requiere del acuerdo del Senado para el nombramiento de los magistrados de la Cámara Nacional Electoral. Este es el procedimiento que se sigue para la designación de los jueces en general. De acuerdo a la nueva Constitución, los nombramientos judiciales serán realizados por el presidente de la República, de acuerdo con el Senado, sobre la base de una terna vinculante propuesta por el Consejo de la Judicatura.	No partidista. Designación política.
Brasil	TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL: • Tres jueces entre los ministros del Tribunal Federal Supremo. • Dos jueces entre los ministros del Tribunal Superior de Justicia. • Dos jueces nombrados por el presidente de la República de una lista de seis abogados que presenta el Tribunal Federal Supremo. (Art. 119 de la Constitución de la República Federal de Brasil)	No partidista.
Chile	TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES: • Tres ministros o exministros de la Corte Suprema de Justicia. • Un abogado elegido por la Corte Suprema de Justicia. • Un expresidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el cual será elegido por sorteo. (Art. 2 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones) FUNCIONES: 1) Conocer el escrutinio general de las elecciones de presidente, senadores, diputados y plebiscitos. 2) Proclamar los candidatos electos. 3) Nombrar a los miembros de los Tribunales Electorales regionales que sean de su designación (Art. 9 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones). SERVICIO NACIONAL ELECTORAL: • Un director nombrado por el presidente de la República con el acuerdo del Senado, requiriéndose para ello del voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio (Art. 91 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripción Electoral y Servicio Electoral - LOCSIESE). Debe ser abogado con más de diez años de graduado y no haber desempeñado cargos de representación popular o de dirigente de partidos políticos en los cinco años anteriores de su designación. (Art. 92 de la LOCSIESE). • Un subdirector con los mismos requisitos. • El resto del personal del servicio se integrará con un defensor público, un notario y un conservador de bienes raíces (Art. 7 de la LOCSIESE), y no podrá militar en partidos políticos ni participar en o adherir a reuniones, manifestaciones, asambleas, publicaciones o cualquier otro acto que revista un carácter político-partidista o de apoyo a candidatos de representación popular (Art. 97 de la LOCSIESE). FUNCIONES: 1) Velar por el cumplimiento de las normas electorales. 2) Formar y mantener el padrón electoral. 3) Ordenar y resolver sobre los documentos que utilizan en la inscripción. 4) Pagar los honorarios a los miembros de las juntas inscriptoras. 5) Formar y mantener el archivo electoral. (Art. 90 de la LOCSIESE)	No partidista.

País	Modo de elección	Integración
México	1994: Un consejero del poder ejecutivo, cuatro consejeros del poder legislativo, seis consejeros ciudadanos, así como representantes de los partidos políticos (Art. 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)[a].	Partidista.
Paraguay	Está compuesto por tres miembros, quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia (Art. 275 de la Constitución del Paraguay). El Consejo de la Magistratura propone las ternas de candidatos para integrar el Tribunal Superior de Justicia Electoral, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y la eleva a la Cámara de Senadores para que esta los designe de acuerdo con el poder ejecutivo (Art. 264 de la Constitución Paraguaya).	No partidista. Designación política.
Perú	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES: • Un miembro elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus magistrados cesantes o en actividad. • Un miembro elegido por la Junta de Fiscales Supremos entre los fiscales supremos cesantes o en actividad. • Un miembro elegido por el Colegio de Abogados entre sus colegiados activos. • Un miembro elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas entre sus exdecanos. • Un miembro elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas entre sus exdecanos. (Art. 10 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones)	No partidista.
Uruguay	CORTE ELECTORAL: Se compone de nueve titulares y sus suplentes. Cinco titulares y sus suplentes son designados por el Parlamento en reunión de ambas cámaras por las dos terceras partes del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares restantes, representantes de los partidos, serán elegidos por la Asamblea General, con el sistema de doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le sigue en número de votos (Art. 324 de las Leyes de Elecciones).	No partidista. Designación política.
Venezuela	El Consejo Supremo Electoral estuvo integrado hasta 1993 por nueve miembros. Uno por cada uno de los cinco partidos que hubieran obtenido la más alta votación en las elecciones anteriores, y cuatro independientes designados por el Congreso (Ley Orgánica del Sufragio de 1992). La reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993 añadió dos independientes adicionales, a fin de que hubiera seis independientes y cinco representantes de partidos a partir de entonces (Artículos 39 y 255). Sin embargo, tanto los cuatro anteriores como estos dos adicionales fueron seudoindependientes, que en realidad eran pro algún partido (Mora 1986, 152; Guzmán 1994, 16), y se utilizaron para generar mayorías en el Consejo Supremo Electoral que reflejaran el llamado Pacto Institucional entre los principales partidos. Esta situación continuó hasta la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) de 1998[b].	Partidista.

a. En la reforma de 1997, la forma de integración del máximo organismo electoral mexicano pasó a ser la siguiente: Se compone de un presidente y ocho consejeros electorales, los cuales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por las comisiones permanentes, a propuesta de los grupos parlamentarios. (Art. 41 de la Constitución Política). La cual es una composición "no partidista de designación política".

b. La reforma de 1998 sustituyó al Consejo Supremo Electoral por el Consejo Nacional Electoral, integrado ahora por siete miembros, elegidos por el Congreso de la República, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, los cuales no deben estar vinculados a ningún partido político (Art. 50 y 51 de la LOSPP).

Mainwaring y Scully (1995) han planteado que el nivel de institucionalización del sistema de partidos es una variable fundamental para explicar importantes aspectos del desenvolvimiento de las democracias latinoamericanas, como la fortaleza de las legislaturas, la legitimidad, la gobernabilidad y las probabilidades de prácticas populistas. A fin de determinar el grado de institucionalización, los autores utilizan cuatro criterios: la estabilidad del sistema de partidos, la profundidad del vínculo entre los partidos y la sociedad, la centralidad de los partidos y las elecciones en la determinación de quien gobierna, así como la solidez interna de las organizaciones partidistas (Mainwaring y Scully, 1995). Con base en estos criterios, estos autores clasifican los sistemas de partidos de América Latina en tres categorías: institucionalizados (*Institutionalized Party Systems)*, no institucionalizados (*Inchoate Party Systems)* y hegemónicos en transición (*Hegemonic Party Systems in Transition)* (Mainwaring y Scully, 1995: 17-20). Como se dijo, según los autores, el grado de institucionalización afecta la legitimidad del sistema político en la medida en que la posibilidad de utilizar las elecciones como un mecanismo para exigir responsabilidad a los gobernantes se facilita en sistemas de partidos institucionalizados y se dificulta en sistemas no institucionalizados (Mainwaring y Scully, 1995: 24). En cuanto a la influencia de esta variable sobre el nivel de credibilidad, parece factible asumir que cuando el sistema de partidos está altamente institucionalizado, la población tiende a trasladar su confianza en los partidos al sistema político en que ellos funcionan, y que al mismo tiempo las organizaciones políticas tendrán interés y éxito en proteger la confianza en dicho sistema. Por otra parte, la institucionalización indica fortaleza de los partidos, lo que implica igualmente capacidad para la defensa de sus votos y para evitar los fraudes en su contra. Por ello, en igualdad de otras condiciones uno pudiera esperar mayor pulcritud y confianza sobre la limpieza de sus resultados en las elecciones en países con sistemas de partidos institucionalizados que en no institucionalizados. En los países con un *sistema de partido hegemónico en transición*, dado el predominio de un partido con una reputación no democrática muy reciente, es de esperar que el escepticismo respecto de la limpieza de las elecciones sea mayor que en los países enmarcados en las dos categorías anteriores.

La encuesta *Latinobarómetro 1995* nos permite analizar los factores que aparecen asociados a la confianza o no en las elecciones, a fin de determinar cuáles características actitudinales o sociodemográficas de los individuos están asociadas a una mayor confianza en el resultado de las elecciones. Por tanto, en vista de que las elecciones representan un aspecto crucial de la democracia, es de esperar que formen parte de una dimensión institucional en el marco de las actitudes individuales, de modo que quienes aceptan la

democracia como el mejor sistema de gobierno (apoyo difuso) (Easton, 1957, 1965, 1975; Weatherford, 1992; Anderson y Guillory, 1997), tienen mayor confianza en las instituciones de gobierno y los partidos, y mayor satisfacción presentan con el funcionamiento de la democracia, es de esperar que tengan una tendencia mayor a considerar limpias las elecciones que quienes están en una posición opuesta.

Así como la institucionalización del sistema de partidos puede vincularse al nivel de credibilidad en las elecciones, es plausible que las actitudes hacia los partidos estén vinculadas a la credibilidad en la limpieza de los resultados, particularmente donde los partidos manejan los organismos electorales. Sería de esperar que a mayor confianza en los partidos y a mayor identificación con alguna organización política, mayor sea la confianza que se exprese sobre la honestidad del proceso electoral.

Del mismo modo, en tanto el apoyo general a las instituciones puede considerarse formando una dimensión que tiende a ser coherente, también la visión optimista o pesimista sobre la marcha de la política o la economía a nivel del país o personal pudieran asumirse como una dimensión vinculada a la primera, de modo que quienes tienden a ver en forma optimista su situación personal o la del país posiblemente también tengan una propensión mayor que los pesimistas a tener confianza en las instituciones, y en particular en las elecciones.

Anderson y Guillory (1997) demostraron que el haber votado por quienes ganaron la elección y gobiernan, o por quienes perdieron y están en la oposición tiene influencia sobre la tendencia del elector a considerar que la democracia en su país funciona bien o no. Con base al hallazgo de estos autores, se explora la idea según la cual la tendencia a creer que las elecciones son limpias o fraudulentas está influenciada por el hecho de que se sea partidario del gobierno o de la oposición. Es de esperar que quienes apoyen a los ganadores de la elección, precisamente por ese hecho, tengan una tendencia mayor a considerar que las elecciones son limpias que quienes apoyan a otras fuerzas políticas o a ninguna.

El modelo incluye las variables sociodemográficas, vale decir, género, edad, educación y posición socioeconómica, a fin de determinar su incidencia en los ocho países considerados respecto de la variable independiente. Igualmente, se exploró, a manera de control, el posible efecto de otras variables que han demostrado su importancia explicativa respecto al comportamiento político: la ubicación ideológica en el espectro izquierda-derecha, el interés en política y la confianza genérica en los demás.

Con base en lo antes señalado, podría formularse que la hipótesis central de este trabajo es que la confiabilidad y credibilidad de las elecciones está asociada a la forma de integración de los organismos electorales, al grado de institucionalización del sistema de partidos, al nivel de confianza de la población en los poderes públicos y los partidos, así como al apoyo y satisfacción con la democracia.

4. Variables del modelo

• **Variable dependiente.-**

Credibilidad en las elecciones: Indicada por la respuesta a la pregunta: ¿Usted cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?

• **Variables independientes.-**

Institucionales: Integración de los organismos electorales: Se clasifica a los países analizados en una de estas tres categorías: *partidista, no partidista con designación política, no partidista de designación no política.*

Institucionalización del sistema de partidos: Se utiliza la clasificación que Mainwaring y Scully (1995:17-21) hacen de los ocho países considerados, en tres categorías: institucionalizado, no institucionalizado, hegemónico en transición[5].

Sistema de partidos:

Se utiliza el estadístico "Número Efectivo de Partidos" (N) de Laakso y Taagepera (1979). Se calcula sobre la votación de los partidos para el Congreso (cámara baja).

• **Variables Individuales.-**

Confianza en los poderes públicos: Escala que agrega las respuestas a las preguntas sobre cuanta confianza tiene el encuestado en el Congreso, el Poder Judicial, la administración pública, el gobierno, las fuerzas armadas y la policía: 0.- ninguna,1.- poca, 2.- alguna o 3.-mucha. Se genera una escala de confianza del 0 al 18.[6]

Confianza en los partidos políticos: Viene indicada por la respuesta a la misma pregunta sobre confianza utilizada en relación a los poderes públicos, pero en este caso referida a los partidos. El entrevistado indica si les tiene ninguna, poca, alguna o mucha confianza a los partidos. [7]

5 Como fuente de los datos electorales que sirvieron de base para el cálculo del Número Efectivo de Partidos en las últimas elecciones hasta 1995 para la Cámara Baja, se utilizan los siguientes trabajos: (Lagos, 1998: 586; Caballero, 1998: 620; Fleischer, 1998: 533; De Riz, 1998: 503; Molina y Pérez, 1994: 68; Molina y Pérez, 1998a: 447; Woldenberg, 1998: 182).

6 La pregunta es: "Por favor, mire esta tarjeta y dígame, por cada uno de los grupos e instituciones mencionados en la lista, cuánta confianza tiene usted en ellas, ¿tiene usted mucha, alguna, poca o ninguna confianza?

7 Ver la nota anterior.

Confianza genérica en los demás: Es indicada por la pregunta: "Cuando a las personas se les pide que expresen su opinión política, ¿cree usted que la mayoría de las personas dicen lo que piensan acerca de la política o usted cree que normalmente no dicen lo que piensan?". Recodificada con un valor de "0" para quienes no tienen confianza y "1" para quienes si tienen confianza en los demás.

Nivel de identificación partidista: Indicado por la pregunta: "Respecto de los partidos políticos, ¿cómo se siente usted: muy cercano (4), bastante cercano (3), simplemente simpatizante (2) o no está cercano a ningún partido político (1)?"

Apoyo general al sistema democrático: (Apoyo difuso) Viene indicado por la respuesta a la siguiente pregunta: "¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: (3) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. (2) En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. (1) A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Es decir se clasifica a los entrevistados en tres categorías: 1.- Da lo mismo democracia que dictadura. 2.- Algunas veces es preferible un gobierno autoritario. 3.- Siempre es preferible la democracia.

Satisfacción con el funcionamiento de la democracia (Anderson y Guillory, 1997: 70). Viene indicado por la respuesta a la pregunta: "¿En general, diría usted que está muy satisfecho, algo satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (*país del que se trate*)?[8]

Gobierno u Oposición. Divide a los entrevistados en dos categorías de una variable *dummy*: 1.-*Gobierno*: quienes si las elecciones fueran mañana votarían por uno de los partidos de gobierno. 0.-*Oposición*: el resto de la muestra.

Situación económica del país. Se incluyen en el análisis tres preguntas que indican la actitud frente a la situación económica del país. En la primera el entrevistado indica si la situación económica actual del país es muy mala, mala, regular, buena o muy buena. Recodificada en tres categorías: 0.- mala; 1.- regular; 2.- buena. La segunda y la tercera se refieren respectivamente a la visión prospectiva y retrospectiva sobre la economia. Una pregunta si la situación económica actual de país es mejor, igual o peor que hace doce meses; y la otra si en los próximos doce meses la situación económica del país será mejor, igual o peor que ahora.

Situación económica personal presente, Situación económica personal pasada y Situación económica personal futura. La primera indica si el

8 Las respuestas se valoraron del uno al cuatro, de menos a más satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

entrevistado considera su situación económica personal como muy mala, mala, regular, buena o muy buena. Recodificada en tres categorías: 0.- Mala, 1.- Regular, 2.- Buena. La segunda si el entrevistado considera que su situación económica personal hoy es peor, igual o mejor que hace doce meses. La tercera si considera que los próximos doce meses su situación económica será peor, igual o mejor que la que tiene hoy.

Situación política actual del país. Indica si según el entrevistado la situación política del país es muy mala, mala, regular, buena o muy buena. Recodificada en tres categorías: 0.- Mala, 1.- Regular, 2.- Buena.

Situación política futura. Indica si según el entrevistado en los próximos doce meses la situación política del país será peor, igual o mejor.

Interés en política: Indica si el entrevistado manifiesta estar nada interesado, poco interesado, algo interesado o muy interesado en política.

- **Variables sociodemográficas.-**

Género, edad[9], nivel de instrucción alcanzado[10] y posición socioeconómica[11].

5. Variables institucionales y credibilidad de las elecciones

La Tabla 3 esquematiza la situación de cada país en relación a la credibilidad de las elecciones y los factores institucionales. Los países están ordenados de más a menos, según el porcentaje de los entrevistados que manifestó creer que las elecciones son limpias.

Como puede observarse, la Tabla 3 sugiere asociación entre el tipo de organismo electoral y los niveles de credibilidad en las elecciones. Los países con organismos no partidistas aparecen con los mayores niveles de credibilidad. Dos excepciones pudieran señalarse: Paraguay y Brasil. Paraguay presentó la más baja credibilidad (9%), a pesar de que su organismo electoral es de integración no partidista. Esto se debe probablemente al hecho de que se encontraba, para 1995, en etapa de transición hacia la democracia; sus instituciones, aunque formalmente independientes, eran susceptibles de ser percibidas por la población como dependientes del poder hegemónico del Partido Colorado que dirigió al país en la dictadura y lo siguió haciendo en la transición democrática. En ese sentido, puede asumirse que la característica del

9 Esta variable indica los años de edad del entrevistado.

10 La variable nivel de instrucción alcanzado clasifica a los entrevistados en siete categorías: 1) analfabeto, 2) básica incompleta, 3) básica completa, 4) secundaria, media, técnica incompleta; 5) secundaria, media, técnica completa, 6) superior incompleta; 7) superior completa.

11 Esta variable denota la "Apreciación del nivel socioeconómico del entrevistado", en cinco categorías: muy malo, malo, regular, bueno, muy bueno.

sistema de partidos como *hegemónico en transición*, neutraliza negativamente la propensión a generar confianza derivada de la integración no partidista del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Tabla 3

Credibilidad de las elecciones y factores institucionales

País	Elecciones limpias	Integración organismo electoral	Número efectivo de partidos	Institucionalización del sistema de partidos
Chile	76%	No partidista	8 (1993)	Institucionalizado
Uruguay	74%	No partidista Designación política	3.3 (1994)	Institucionalizado
Argentina	68%	No partidista Designación política	3.6 (1995)	Institucionalizado
Perú	57%	No partidista	3.6 (1995)	No institucionalizado
Brasil	23%	No partidista	11 (1994)	No institucionalizado
Venezuela	18%	Partidista	5.6 (1993)	Institucionalizado
México	12%	Partidista	3.03 (1994)	Hegemónico
Paraguay	9%	No partidista Designación política	3.03 (1993)	Hegemónico

Entre paréntesis el año de la elección para la cual se calcula el número efectivo de partidos, con base a la votación para la Cámara Baja.

Brasil tiene la credibilidad más baja entre los otros países con organismos electorales de integración no partidista. Es tan baja (23%) que está más cerca de la situación de países con integración partidista. Nuestra hipótesis nos ofrece una explicación para ello: la no institucionalización del sistema de partidos y el mutipartidismo extremo (N = 11) para la época del análisis. Estos datos sugieren que aunque la integración no partidista de los organismos electorales tiene un efecto positivo sobre la credibilidad y honestidad de las elecciones, este efecto tiende a diluirse si el sistema de partidos no está institucionalizado y hay un número alto de partidos relevantes.

Chile también presentó en apariencia un alto nivel de fraccionamiento, ocho partidos efectivos, y, sin embargo, su credibilidad fue la más alta. No obstante, este fraccionamiento está contrarrestado por el hecho de que estos partidos funcionan en dos bloques estables, la Concertación por la Democracia[12] y

12 Integrada por los partidos que están en la alianza de centro-izquierda que gobernaba para el momento del estudio: Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Radical, Social Demócrata y otros.

la Unión por el Progreso[13] (Lagos, 1998). Estas dos alianzas, estables a los efectos de nuestro análisis, tienden a asemejar una situación de bipartidismo, dadas las obligaciones que se generan entre los miembros de las alianzas en lo que se refiere a la protección del voto, y la defensa de los aliados frente a los adversarios.

La TABLA 3 también sugiere vinculación entre grado de institucionalización y credibilidad, incluso de una manera más nítida que respecto al tipo de organismo electoral. De hecho, los países con mayor credibilidad son también países con sistemas de partidos institucionalizados para el momento del estudio (Chile, Uruguay y Argentina). A ellos les siguen los países con sistemas de partidos no institucionalizados (Perú y Brasil), y luego Venezuela. Venezuela aparenta ser una excepción, sin embargo, podría alegarse que su sistema de partidos sufrió durante los noventa un proceso de desinstitucionalización, de modo que para 1993 presentó una alta volatilidad y una clara pérdida de centralidad de los partidos frente a los liderazgos personalizados. Rasgos que se siguieron acentuando durante la década de los noventa del siglo XX (Molina y Pérez, 1994, 1998a, 1998b). En efecto, Venezuela parecería estar en esos momentos más cercana a la situación vivida por el Perú (Rospigliosi, 1998; Cotler, 1995), que a los sistemas de partidos institucionalizados del Cono Sur. Finalmente, con la menor credibilidad, aparecen los países con un sistema de partido hegemónico en transición (México y Paraguay), lo cual concuerda con la hipótesis antes propuesta.

En cuanto al número efectivo de partidos, su influencia en un número tan pequeño de casos es difícil de desentrañar de la de las otras variables. No obstante, si consideramos a Chile un caso semejante al bipartidismo, resulta que, salvo el caso de los países donde aún se vive un proceso de transición dirigido por el partido anteriormente hegemónico, la TABLA 3 sugiere que a menor número efectivo de partido mayor credibilidad. Excluidos los países *hegemónicos en transición y con la precisión hecha sobre Chile*, los dos países con el mayor número de partidos son también los que presentan la menor confianza de la población en la limpieza de las elecciones (Brasil y Venezuela).

Aunque el número de casos no permite llegar a conclusiones definitivas, el análisis realizado sugiere que la credibilidad de las elecciones es baja en los países caracterizados como *hegemónicos en transición*, independientemente del tipo de organismo electoral o del número de partidos efectivos. Respecto a los otros, la confiabilidad y credibilidad de las elecciones está positivamente asociada a organismos electorales imparciales de integración no partidista, y

13 Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional y Unión de Centro-Centro (UCC).

a sistemas de partidos institucionalizados y con un número bajo de partidos o bloques de partidos, de modo que, a mayor imparcialidad de los organismos electorales, mayor institucionalización y menor número de partidos efectivos, mayor probabilidad de que la confianza en las elecciones sea alta.

6. Factores individuales y credibililidad de las elecciones.

Para el análisis de la influencia de las variables de carácter individual sobre los niveles de credibilidad en los ocho países, se realizaron dos pasos. El primero consistió en determinar el nivel de asociación entre cada una de las variables independientes y la credibilidad de las elecciones, para lo cual se utilizó el Coeficiente de Correlación de Spearman. El objetivo de este paso es determinar cuáles de las variables independientes presentan una correlación significativa (al 0.05) y relevante aún cuando sea baja (0.10 o más) con la variable dependiente para la mayoría de los países. El segundo paso consistió en generar un modelo explicativo de la credibilidad de las elecciones con base en las variables, cuya asociación bivariada con la independiente sea significativa y relevante, y someterlo al procedimiento de regresión logística para determinar, para cada país, cuales son las variables que de acuerdo a nuestros datos presentan mayor influencia sobre la probabilidad de que un individuo considere que las elecciones son limpias o fraudulentas.

La Tabla 4 presenta los resultados para cada país de la correlación bivariada entre la variable dependiente (*credibilidad en las elecciones*) y cada una de las dependientes. De esta tabla puede extraerse que las variables cuya asociación con la dependiente es relevante y significativa con base en el Coeficiente de Correlación de Spearman para al menos la mayoría de los países son las siguientes:

- *Confianza en los poderes públicos*: significativa en todos los casos. Coeficiente de Correlación de Spearman (C.C.S.) de 0.18 a 0.31.
- *Satisfacción con el funcionamiento de la democracia*: significativa en todos los casos. C.C.S. de 0.15 a 0.33.
- *Situación económica actual del país*: significativa para siete casos. C.C.S. de 0.09 a 0.28

Resultó en general superior a la *Visión prospectiva o retrospectiva de la economía*. También en general superior a la apreciación de la situación económica personal pasada, presente o futura.

- *Situación política actual del país*: significativa para siete casos. S.C.C de 0.12 a 0.31 para ellos. Resultó superior a la visión prospectiva de la situación política.

- *Confianza en los partidos políticos*: significativa para seis casos. S.C. C. de 0.09 a .019 para ellos.
- *Apoyo general al sistema democrático*: significativa para cinco países. C.C.S. de 0.07 a 0.18 para ellos.
- *Gobierno u oposición*: significativa para seis países. C.C.S. de 0.05 a 0.24 para ellos.

No fueron significativas ni relevantes en general:
Variables sociodemográficas.
Ubicación ideológica en el espectro izquierda - derecha.
Interés en política.
Identificación partidista.
Confianza genérica en los demás.

Con base en este resultado se generó un modelo para aplicar el procedimiento de regresión Logit para cada país por separado. La variable dependiente es siempre la que divide a los entrevistados entre quienes piensan que las elecciones son limpias y quienes piensan que son fraudulentas. Las variables independientes del modelo inicial fueron las que se indicó habían presentado una correlación bivariada significativa y relevante en forma general con la dependiente, más las variables sociodemográficas, de modo que el modelo explicativo inicial incluyó las siguientes variables como independientes: "Confianza en los poderes públicos", "Situación política actual del país", Situación económica actual del país", "Satisfacción con el funcionamiento de la democracia", "Apoyo general al sistema democrático", "Confianza en los partidos políticos", "Gobierno u oposición", género, edad, educación y posición socioeconómica.

Se utilizó el procedimiento de inclusión progresiva de variables con base en su significación (Forward Wald en SPSS), de modo que se llega a un modelo final para cada país que incluye solo aquellas variables independientes que resultan significativas en presencia de las otras.

La Tabla 5 nos muestra el resultado del procedimiento Logit para cada país. Para las variables significativas se presentan los coeficientes "b" (coeficientes parciales de la regresión Logit) y el estadístico R. Este último permite determinar el peso relativo de las variables entre sí. Es decir su influencia relativa dentro del modelo sobre la probabilidad de que un determinado elector considere las elecciones limpias o fraudulentas. Las casillas en blanco indican que la variable no fue significativa para ese país. Las columnas probabilidad mínima y probabilidad máxima nos indican el poder discriminatorio del modelo. Es decir, su capacidad de diferenciar entre las probabilidades que tienen los

Tabla 4

Correlación bivariada entre credibilidad en las elecciones y las variables independientes indicadas: Coeficiente de correlación de Spearman

País	Conf. Ptds. Publ.	Conf. Partid	Sat. Func. Dem	Apoy Dem.	Situación económica actual del país	Situación económica pasadadel país	Situación económica futura del país	Situación económica actual por persona	Situación económica pasada por persona	Situación económica futura por persona	Situación política actual	Situación política futura	Interés político	Identidad Partido	Gobierno Oposición	Izquierda Derecha	Conf. Gener. en los demás	Edad	Género	Educ.	Pos. Socio. Econ.
Argentina	** 0.20	** 0.19	** 0.15	** 0.18	** 0.15	* 0.09	** 0.16	** 0.15	* 0.08	* 0.09	** 0.18	** 0.11	** 0.11	0.02	* 0.09	0.02	* 0.09	-0.01	0.05	** 0.16	** 0.11
Brasil	** 0.26	** 0.17	** 0.25	* 0.07	** 0.17	* 0.09	** 0.13	** 0.14	** 0.11	* 0.07	** 0.21	** 0.23	** 0.11	0.05	0.05	* 0.09	0.02	-0.01	0.03	-0.01	-0.02
Chile	** 0.20	** 0.11	** 0.21	** 0.15	** 0.19	* 0.08	0.06	** 0.12	* 0.07	-0.004	** 0.12	0.04	* 0.07	0.01	* 0.07	0.04	** 0.08	0.01	* 0.07	* 0.07	* 0.08
México	** 0.18	* 0.09	** 0.21	-0.03	** 0.10	* 0.07	** 0.15	0.04	* 0.09	* 0.07	** 0.16	** 0.13	0.03	** 0.11	** 0.20	0.06	0.02	0.01	0.03	-0.01	0.002
Paraguay	** 0.31	0.08	** 0.17	-0.002	** 0.17	* 0.10	* 0.15	0.05	0.06	0.07	0.07	0.06	-0.001	0.05	** 0.24	0.05	0.04	-0.04	0.01	* -0.12	-0.03
Perú	** 0.31	0.04	** 0.33	0.02	** 0.28	** 0.19	** 0.30	** 0.20	** 0.22	** 0.23	** 0.31	** 0.28	-0.002	-0.03	** 0.24	0.05	0.05	-0.05	-0.001	0.01	* -0.06
Uruguay	** 0.17	** 0.16	** 0.18	** 0.13	* 0.09	0.03	* 0.07	0.05	0.02	* 0.07	** 0.22	* 0.08	0.02	-0.01	** 0.12	* 0.10	** 0.10	** 0.17	** 0.13	** 0.11	* 0.07
Venezuela	** 0.21	** 0.20	** 0.18	* 0.09	0.01	* 0.08	* 0.10	0.05	0.05	0.05	** 0.12	** 0.12	* 0.10	** 0.12	0.03	0.04	-0.008	0.03	-0.01	-0.04	0.01

*Significativo al 0.05 ** Significativo al 0.001

ciudadanos, de conformidad con sus características en las variables incluidas, de considerar limpias las elecciones.

Tabla 5

Resultados de las regresiones logísticas para ocho países con credibilidad en las elecciones como variable dependiente

País	N(e)		Conf. Pods. Públ.	Sit. Pol. Act.	Sit. Ec. Act	Apoy. Dem.	Sat. Func. Dem.	Conf. Partid.	Gob. Opos.	Género	Edad	Educ	Const	Prob. Mín.	Prob. Máx.
Argentina	824	b R	.08* .10	.27* .05		.48* .10	.34* .07			.39* .05		.26** .13	-3.71 **	22%	98%
Brasil	661	b R	.10** .13	.47* .11			.50** .13					.14* .07	-4.29 **	04%	79%
Chile	935	b R	.13** .16		.49** .10	.22* .06	.35* .07			.43* .06			-1.46 **	29%	98%
México	774	b R	.15** .16				.62** .18		.94** .14	.52* .02			-5.03 **	01%	80%
Paraguay	307	b R	.26** .32						1.82** .26				-5.23 **	01%	78%
Perú	851	b R	.16** .16	.61** .11	.61** .10	.23* .04	.51** .12	-.36* -.08	.71** .10				-4.09 **	03%	99%
Uruguay	718	b R		.64** .13			.33* .07		.72* .06	.97** .15	.03** .17	.45** .17	-4.16 **	32%	99%
Venezuela	919	b R	.06* .07	.31* .06			.28* .08	.26* .05					-3.53 **	06%	69%

* Significativo al 0.05 ** Significativo al 0.001

a) Para cada país el modelo resultante es significativo al 0.0001.
b) Para cada país, las dos variables de mayor influencia relativa se indican con negritas en los coeficientes R.
c) Los espacios en blanco indican que la variable no es significativa para el país en referencia.
d) La variable condición socioeconómica no fue significativa para ninguno de los países.
e) Indica el número de casos incluidos en la regresión logística. Excluidos los faltantes (Missing).

Con base en la Tabla 5 puede afirmarse que el modelo tiene un poder explicativo significativo e importante, que nos permite dilucidar para cada país los factores asociados a una mayor credibilidad individual en la limpieza de los procesos electorales. Para cada país los factores significativos son aquellos para los cuales se indica el coeficiente de regresión logística (b) y el estadístico R. Para cada caso, las variables que resultaron significativas e integran el modelo para el país, en orden de influencia son las siguientes:

Argentina: *educación, apoyo general al sistema democrático, confianza en los poderes públicos, satisfacción con el funcionamiento de la democracia, situación política actual y género.* El modelo señala que para alguien que no haya culminado la primaria, que le de lo mismo la democracia que la dictadura, que no tenga ninguna confianza en los poderes públicos, poco satisfecho con el funcionamiento de la democracia, que considere mala la situación política del país y de género femenino, la probabilidad de que considere limpia las elecciones es de 22%, mientras que para alguien que culminó la educación superior, que prefiera la democracia a cualquier otra forma de gobierno, con mucha confianza en los poderes públicos, muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia, que considera buena la situación política del país y de género masculino, la probabilidad de que considere limpias las elecciones es del 98%.

Brasil: *confianza en los poderes públicos, satisfacción con el funcionamiento de la democracia, situación política actual,* y *educación.* El modelo señala que para alguien con ninguna confianza en los poderes públicos, nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia, que considera mala la situación política del país y analfabeto la probabilidad de que considere limpias las elecciones es de 4%, mientras que para alguien con la más alta confianza en los poderes públicos, muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia, que considere buena la situación política del país, y que al menos haya culminado la educación básica, esa probabilidad es de 79%.

Chile: *confianza en los poderes públicos, situación económica actual, satisfacción con el funcionamiento de la democracia, género y apoyo general al sistema democrático.* De acuerdo al modelo, para una persona con ninguna confianza en los poderes públicos, que considera que la situación económica del país es mala, nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia, de género femenino y que le da igual un gobierno democrático que uno no democrático, la probabilidad de que considere que las elecciones son limpias es de 29%. Mientras que para alguien con una muy alta confianza en los poderes públicos, que considera que la situación económica del país es buena, muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia, de género masculino y que considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, la probabilidad de considerar limpias las elecciones es de 98%.

México: *satisfacción con el funcionamiento de la democracia, confianza en los poderes públicos, gobierno - oposición, y género.* De acuerdo al modelo alguien nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia, con ninguna confianza en los poderes públicos, no partidario del gobierno y de género

femenino, tiene una probabilidad de 1% de considerar que las elecciones son limpias, mientras que alguien muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia, con una confianza muy alta en los poderes públicos, partidario del gobierno y de género masculino tiene una probabilidad del 80%.

Paraguay: *confianza en los poderes públicos y gobierno - oposición.* De acuerdo al modelo, las personas con ninguna confianza en los poderes públicos y no partidarios del gobierno tienen una probabilidad del 1% de pensar que las elecciones son limpias. Por otra parte, para las personas con muy alta confianza en los poderes públicos y partidarias del gobierno esa posibilidad es de 78%.

Perú: *confianza en los poderes públicos, satisfacción con el funcionamiento de la democracia, situación política actual, situación económica actual, gobierno - oposición, confianza en los partidos* (con signo negativo), y *apoyo general al sistema democrático.* De acuerdo al modelo para las personas con muy poca confianza en los poderes públicos, nada satisfechos con el funcionamiento de la democracia, que consideran malas tanto la situación política como la económica del país, no partidarios del gobierno, con mucha confianza en los partidos políticos, la probabilidad de que consideren limpias las elecciones es de 3%.[14] Para las personas que tienen una muy alta confianza en los poderes públicos, muy satisfechos con el funcionamiento de la democracia, que consideran que tanto la situación política como económica son buenas, son partidarios del gobierno, no tienen confianza en los partidos políticos y piensa que la democracia es preferible a cualquier otro sistema, la probabilidad es de 99%.

Uruguay: *educación, edad, género, situación política actual, satisfacción con el funcionamiento de la democracia, gobierno - oposición.* La probabilidad más baja de considerar que las elecciones son limpias (32%) corresponde según el modelo, a aquellos de nuestros casos que no culminaron la secundaria, jóvenes (18 años de edad), de género femenino, que consideran que la situación política es mala, nada satisfechos con el funcionamiento de la democracia y no partidarios del gobierno. La probabilidad más alta de considerar que las elecciones son limpias (99%) es adjudicada por nuestro modelo a aquellos casos que culminaron la educación superior, de avanzada edad (62 años de edad), de género masculino, que consideran que la situación política es buena, algo satisfechos con el funcionamiento de la democracia y partidarios del gobierno.

14 Si la persona considerara además que da lo mismo un gobierno democrático que uno no democrático la probabilidad teórica de que considere limpias las elecciones sería aún menor según nuestro modelo. Ninguno de los casos en nuestra base de datos está en esa situación.

Venezuela: *satisfacción con el funcionamiento de la democracia, confianza en los poderes públicos, situación política actual* y *confianza en los partidos*. El modelo señala que para un ciudadano nada satisfecho con la democracia, con ninguna confianza en los poderes públicos, con ninguna confianza en los partidos políticos y que considera mala la situación política del país, la probabilidad de que considere limpias las elecciones es de 6%., mientras que para un ciudadano muy satisfecho con la democracia, con la más alta confianza en los poderes públicos, que cree que la situación política es buena y con mucha confianza en los partidos políticos, esa misma probabilidad es del 69%.

La dirección de la relación es siempre la propuesta en la hipótesis. A mayor confianza en los poderes públicos, satisfacción con el funcionamiento y apoyo a la democracia, optimismo ante la situación política y económica mayor es la credibilidad en la limpieza de las elecciones.

Igualmente, los partidarios del gobierno, donde la variable resultó significativa, tienden a tener mayor confianza en los procesos electorales que el resto. Esto explica que en el Perú, uno de los dos países donde la variable confianza en los partidos resultó significativa, para el momento del estudio a mediados de los noventa, son los que no le tenían confianza a los partidos los que mayor credibilidad mostraron en las elecciones. En ese país, el presidente Fujimori llegó al poder a la cabeza de un fuerte sentimiento *antipartido*, que cultivó con esmero desde entonces. Sus partidarios –los partidarios del gobierno–, desconfiaban de los partidos pero confiaban en las elecciones que ganó Alberto Fujimori y que se realizaron bajo su mandato. Por su parte, los simpatizantes de partidos recelaban del gobierno y de las elecciones que se organizaron bajo su dirección.

En el modelo las variables sociodemográficas, donde resultaron significativas, indicaron que a mayor edad y mayor educación mayor credibilidad en las elecciones. Los hombres presentaron una tendencia mayor a la credibilidad que las mujeres. El nivel de educación fue particularmente relevante para Argentina y Uruguay. Este último país fue el único donde el modelo resultante apareció dominado por las variables sociodemográficas.

Los factores que resultaron con una influencia significativa para cinco países o más de los ocho considerados, son los siguientes:

- Confianza en los poderes públicos: A mayor confianza mayor credibilidad. Es significativa en siete países, una de las dos de mayor fuerza dentro.

- Satisfacción con el funcionamiento de la democracia: A mayor satisfacción mayor credibilidad. Es significativa en siete países. Dentro de las dos de mayor fuerza en cuatro. Mayor extensión que el apoyo difuso.
- Situación política actual. A mayor satisfacción, mayor credibilidad. Es significativa en cinco países.

7. Conclusiones

La credibilidad en las elecciones en la región para 1995 aparecía asociada a factores institucionales, actitudinales y en menor medida sociodemográficos.

A nivel institucional nuestro análisis sugiere que la confiabilidad y credibilidad de las elecciones está positivamente asociada a organismos electorales imparciales de integración no partidista, y a sistemas de partidos institucionalizados y con un número bajo de partidos o bloques de partidos. Excepto para los casos de los sistemas de partido hegemónico en transición, donde a juzgar por nuestros datos la credibilidad tiende a ser baja independientemente del tipo de organismo electoral o del número de partidos.

En la medida de que el sistema electoral está asociado tanto a la integración de los organismos electorales como al sistema de partidos, la ingeniería institucional puede contribuir a reforzar la honestidad de los procesos y la confianza de la población en ellos.

A nivel individual, destaca el hecho de que a mayor confianza en el funcionamiento de la democracia y a mayor satisfacción con los poderes públicos, mayor es la credibilidad de las elecciones. Estos son factores que dependen del grado en que los gobernantes cumplan con su deber, y actúen en forma satisfactoria para la población, lo que indica que, del éxito razonable de las gestiones de gobierno y del sistema político en honrar las expectativas que ha generado, depende en buena medida su legitimidad.

Bibliografía

ANDERSON, CHRISTOPHER, y CHRISTINE A. GUILLORY
1997 "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems", en *American Political Science Review*, vol. 91, n°. 1 (March), American Political Science Association, pp. 66-81. <http://www.jkarp.com/2007_08/Anderson_1997.pdf>.

ARAGÓN Reyes, Manuel
1988 "Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral", en VV.AA., *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, pp. 95-124.

CABALLERO, ESTEBAN
1998 Elecciones y democracia en el Paraguay 1989-1996". En RIAL, Juan, y Daniel ZOVATTO (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: Urnas y desencanto político*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, pp. 605-640. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1990/1.pdf>.

COTLER, JULIO
1995 "Political Parties and the Problem of Democratic Consolidation in Peru", en MAINWARING, Scott, y Timothy SCULLY (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, California: Stanford University Press, pp. 323-353. Disponible en formato PDF en versión digital en español en: <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/sistemas%20latinoamericanos/10%20Per%FA%20-%20Julio%20Cotler.PDF>.

DE RIZ, LILIANA
1998 "Las elecciones en Argentina de 1991 a 1995", en RIAL Juan, y Daniel ZOVATTO (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996: Urnas y desencanto político* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, pp. 485-508. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1990/1.pdf>.

EASTON, DAVID
1957 "An Approach to the Analysis of Political Systems", en *World Politics* (Cambridge), vol. 9, n°. 3, April 1957, Cambridge University Press, pp. 383-400. Disponible en: <http://blog.lib.umn.edu/burn0277/pa5012/readings/Easton%201965%20-%20An%20Approach%20to%20the%20Analysis%20of%20Political%20Systems.pdf>

EASTON, DAVID
1965 *A Systems Analysis of Political Life.* New York: John Wiley, xvi + 507 págs.

EASTON, DAVID
1975 "A Re-assessment of the Concept of Political Support", en *British Journal of Political Science* (Cambridge), vol. 5, issue 4, October, pp. 435-437.

FLEISCHER, DAVID
1998 "Elecciones y sistema electoral en Brasil 1990-1997", en RIAL Juan, y Daniel ZOVATTO (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996: Urnas y desencanto político*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, pp. 509-566. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1990/1.pdf>.

GARCÍA, Juan
1996 "La organización electoral", en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (comp.), *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*, Lima, Fundación Internacional para Sistemas Electorales/USAID (pp. 111-124), 309 págs.

GUZMÁN, Franklin
1994 "Descentralizar y despartidizar los organismos electorales", en GUZMÁN, Franklin, *et al.*, *Reforma de los organismos electorales. Una propuesta de consenso,* Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado/Fundación Konrad Adenauer.

JARAMILLO, Juan
1989 "Organización electoral en América Latina", en JARAMILLO, Juan, Marta LEÓN-ROESCH y Dieter NOHLEN, *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina.* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, primera edición, pp. 15-69, 99 págs. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/4815.pdf>.

JARAMILLO, Juan Fernando
1993 "Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana", en NOHLEN, Dieter (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina.* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 37-66, 516 págs. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2054/4.pdf>.

LAAKSO, Markku, y Rein TAAGEPERA
1979 "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", en *Comparative Political Studies*, vol. 12, n°. 1, April, Sage

Publications, pp. 3-27. Versión digitalizada escaneada en formato PDF disponible en: <http://www.pratiquesciencessociales.net/exposes/S12.%20The%20Effective%20Number%20of%20Parties%20A%20Measure%20with%20Application%20to%20West%20Europe%20(Laakso%201979).pdf>.

LAGOS, Marta
1998 "Elecciones y Partidos en Chile 1992-1996", en RIAL, Juan, y Daniel ZOVATTO (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: Urnas y desencanto político*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 567-604. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1990/1.pdf>.

MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY
1995 "Introduction: Party Systems in Latin America", en MAINWARING, Scott, y Timothy SCULLY (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press, pp. 1-34. Disponible en: <http://books.google.com.pe/books?id=yoQm7VRTmLsC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.

MOLINA, José
1997 "Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática", en *Cuestiones Políticas* (Maracaibo), n°. 19, Universidad de Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas, pp. 11-22.

MOLINA, José, y Janeth HERNÁNDEZ
1997 "La credibilidad de los resultados electorales en América Latina. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas". [*Mimeo*] Maracaibo: Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, Universidad de Zulia [Ponencia preparada para ser presentada en el *XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos* (Latin American Studies Association, LASA), The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24 al 26 de setiembre de 1998], 27 págs. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Molina-Hernandez.pdf>.

MOLINA, José, y Carmen PÉREZ
1994 "Venezuela: ¿Un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993". *Cuestiones Políticas*, n°. 13, pp. 63-90.

MOLINA, José, y Carmen PÉREZ
1998a "El fin del bipartidismo en Venezuela. Las elecciones venezolanas en la década de los noventa", en RIAL, Juan, y Daniel ZOVATTO (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996: Urnas y desencanto político*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, pp. 443-464. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1990/1.pdf>.

MOLINA, José, y Carmen PÉREZ
1998b "Evolution of the Party System in Venezuela (1946-1993)", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, issue 2 (Summer), pp. 1-26.

MORA, Rodrigo
1986 "Proposiciones de reforma en los organismos electorales", en GUZMÁN, Franklin (comp.), *La reforma del sistema electoral venezolano*, Caracas, Consejo Supremo Electoral, pp. 151-156.

ROSPIGLIOSI, Fernando
1998 "Perú: Elecciones entre 1992 y 1996", en RIAL, Juan y Daniel ZOVATTO (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996: Urnas y desencanto político*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, pp. 407-442. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1990/1.pdf>.

WEATHERFORD, Stephen
1992 "Measuring Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 86, issue 1, March, University of North Texas, pp. 149-166.

WOLDENBERG, José
1998 "Las elecciones mexicanas entre 1992 y 1996: Reformas y resultados". En RIAL, Juan, y Daniel ZOVATTO (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996: Urnas y desencanto político*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 157-190. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1990/1.pdf>.

LOS PROBLEMAS DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL FUERA DE LAS FRONTERAS ESTATALES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS EMIGRANTES EN SUS PAÍSES DE ORIGEN

Francisco Sánchez
Joaquín Martín Cubas
Margarita Soler Sánchez

1.- Introducción

Este trabajo se centra en los distintos modelos de gestión y administración electoral utilizados en los países de América Latina que permiten el voto a los ciudadanos que no residen en su territorio. Nos preguntamos por los mecanismos que se utilizan para resolver o procesar la tensión entre la inclusión de una mayor cantidad de votantes dentro en proceso electoral y la necesidad de garantizar la pureza y transparencia del mismo. Este binomio, que es buscado por todo sistema de administración electoral, resulta más complejo cuando los votantes están dispersos en varios países. La relevancia del tema planteado y el objetivo del mismo se justifican en el estudio de un aspecto normativo y operativo fundamental para que los derechos políticos sean efectivos. Sin una correcta administración que permita el ejercicio de los derechos políticos es como si tales derechos no existiesen.

La necesidad de información sobre los sistemas de voto en elecciones fuera del territorio nacional ha aumentado debido a la ampliación de derechos políticos demandada por grupos de inmigrantes y otros actores políticos locales involucrados dentro del constante proceso de reforma político-institucional que se ha dado en los países de América Latina durante la tercera ola democratizadora. De forma más puntual, Nohlen (2005) señala que en la

década de 1990 se realizaron varias reformas electorales para permitir el voto en el extranjero, muchas de ellas debidas a las presiones de las colonias de votantes residentes en los Estados Unidos.

Al principio, la propuesta se sostuvo en los vínculos económicos que mantienen los inmigrantes con los países de origen a través de las remesas que son o han sido una de las principales fuentes de ingresos. Pero la demanda pasó de la reivindicación económica a la política y se pidió mayor atención de las administraciones de los países de origen (en parte por la desatención de los países de acogida hacia los inmigrantes en situación irregular).

El derecho de voto de los ciudadanos de los distintos países que viven fuera de sus Estados de origen es el más claro indicador del proceso de inclusión política de los inmigrantes. Este fenómeno presenta una serie de retos, ya sea desde los criterios de representación o desde la administración y gestión electoral, tal y como se verá en este trabajo que explora los mecanismos usados por los distintos países para hacer posible el voto de sus "ciudadanos ausentes". Y es que, como a afirma Laiz (2010), las particularidades de los países y sus sistemas democráticos, en términos de legitimidad y eficacia, son factores importantes a tener en cuenta para valorar la eficiencia de unos procesos de voto en el extranjero, cada vez más extendidos. A lo anterior, se suman los distintos contextos políticos, sociales y económicos que condicionan su aplicación y extensión, así como los requisitos de inclusión/exclusión.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de la tendencia a ampliar la inclusión democratizadora, no todos los países hispanos de América del Sur han implementado un sistema de voto para los nacionales residentes o ausentes en el extranjero. Es el caso de países como Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay o Uruguay. Las causas son diversas. Así, por ejemplo, en Chile las fuerzas políticas de izquierda lo han intentado pero han tropezado con la mayoría cualificada que exige la Constitución para la reforma de este aspecto. En El Salvador, a finales de noviembre de 2011, el gobierno y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) firmaron un convenio de cooperación para implementar el proyecto "Cerrando brechas de participación electoral a través del voto desde el exterior". Hasta el momento los salvadoreños en el exterior tienen la opción de regresar a su país para emitir su voto durante el período de elecciones, a cuyo objeto se habilita un centro de votación especial. En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad ha emitido en junio de 2011 un dictamen favorable para que los guatemaltecos que están en el extranjero puedan ejercer su derecho a votar. El dictamen pasó a mediados de 2011 al Congreso y a principios de 2012 estaba en segunda

lectura. En Nicaragua, pese a cierta presión de grupos sociales y políticos, no existe perspectiva a corto plazo de implementar este tipo de voto. En Paraguay, pese a aprobarse en referéndum en octubre de 2011 y en posterior Decreto nº. 7.671 de la Presidencia de la República, el 10 de mayo de 2012 la Justicia Electoral suspendió la inscripción de paraguayos residentes en el extranjero para votar en las elecciones generales de abril de 2013, luego que el presidente Fernando Lugo vetó una ley de ampliación de presupuesto por cincuenta millones de dólares aprobada por el Congreso. Hasta ese momento solo se habían inscrito veinte mil paraguayos residentes en el exterior de un total de setecientos mil. Finalmente, en Uruguay, pese a que el 29 de octubre de 2009 se plebiscitó, junto a las elecciones presidenciales, una reforma constitucional para permitirlo, finalmente ésta no alcanzó los votos necesarios.

Por esta razón, en nuestro análisis solo consideraremos el caso de los doce países que en la actualidad, de una u otra forma, han implementado un sistema de voto para los nacionales residentes o ausentes en el extranjero: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela.

Este trabajo se divide en dos partes. En la primera se analizan una serie de elementos teóricos para después presentar la evidencia empírica a partir de dos grandes ejes. Uno de ellos se ocupa de describir los sistemas de registro electoral y padrón a partir del grado de complejidad y exigencia al votante. Como resulta evidente, los sistemas más complejos dificultarán una mayor participación y viceversa. Y, el segundo eje analiza los distintos sistemas de votación para lo que usaremos el mismo criterio anterior: los costes de participación exigidos al votante. Al final del trabajo se clasificarán los países en función del binomio señalado: garantismo y participación.

2.- La actividad política de los inmigrantes

Debido a la vulnerabilidad propia de su situación: vivir fuera de su país de origen y, probablemente, de forma irregular, los inmigrantes han tenido dificultades para ejercer sus derechos políticos. Las reivindicaciones que comenzaron siendo laborales, como las promovidas en Estados Unidos por César Chávez y la Asociación Nacional de Trabajadores del Campo, se transformaron en otro tipo de demandas, tanto en los países de acogida como en los de origen, tanto es así que existe incluso una resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que, entre otras cosas, aborda este tema. Como ejemplo se puede señalar que el primer inciso del artículo 41 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y

de sus Familiares (Resolución N.° 45/158 de la Asamblea General de la ONU del 18-12-1990) señala que "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación".

Siguiendo en el plano normativo, cabe señalar que existe un interesante debate sobre las implicaciones del voto en el exterior, y sus aspectos jurídico-doctrinales, para el desarrollo de la democracia (Santolaya y Díaz Crego, 2008; Bauböck, 2006 y 2007; Calderón (ed.), 2003; Nohlen y Grotz, 2000).

La migración tiene una dimensión política que se manifiesta de distintas formas, ya sea como alternativa de "salida" en regímenes autoritarios, ya como participación electoral (Calderón Chelius, 2006). Quizás por ser la cuna del movimiento, los estudios sobre la participación política de inmigrantes tienen tradición en América del Norte y analizan, sobre todo, en la actividad política de los inmigrantes mexicanos a los dos lados de la frontera (Calderón y Martínez, 2002; Ayón, 2005), así como en la de otros grupos de centroamericanos y caribeños con alta concentración poblacional en Estados Unidos (Itzigsohn y Villacrés, 2008).

En el caso de los países europeos, los estudios son más escasos debido a lo reciente del fenómeno migratorio masivo desde América Latina, sobre todo hacia España, primer destino migratorio de los latinoamericanos en Europa. Sin embargo, ya se ha comenzado a estudiar fenómenos como las votaciones de ciudadanos latinoamericanos radicados en España o Italia para elegir autoridades en sus países de origen (Boccagni, 2008 y 2009). Los anteriores flujos migratorios desde América Latina se debieron a razones políticas. La migración económica hacia ese continente es más bien reciente y está asociada a las crisis de finales de la década de 1990.

Como señalan Nohlen y Grotz (2008:77), el voto en el extranjero consiste en una serie de disposiciones y procedimientos legales y administrativos que permiten a algunos o todos los electores de un país, que están temporal o permanentemente en el extranjero, ejercer su derecho al voto para elegir autoridades que gobiernen en su país de origen y no en el que residen. Para precisar aún más la definición, cabe señalar que aquí no se trata de las votaciones en las que los países anfitriones permiten votar a los ciudadanos que ahí residen, a pesar de no tener la nacionalidad. Tampoco se trata del derecho que tienen los ciudadanos que residen en el extranjero de poder votar, siempre y cuando vuelvan a país de origen para hacerlo. El punto

central del tipo de voto que aquí se estudia tiene que ver con el lugar donde se encuentra el elector cuando emite su voto. Para nuestro trabajo los casos de interés son aquellos de ciudadanos ejerciendo el derecho al voto fuera de su país de origen, para elegir autoridades que gobernarán en el país del cual son originarios.

Uno de los debates más fructíferos sobre el voto en el extranjero y sus consecuencias se dio en México por evidentes razones: cerca del 10% de la población está fuera del país (Carpizo y Valadés, 1999; Navarro, 2000 o Hernández y Meixueiro, 2004). En los países de Centro América y el Caribe, con grandes comunidades de inmigrantes concentradas en los Estados Unidos, también es un tema de debate. Así, por ejemplo, en El Salvador es uno de los elementos recurrentes cuando se trata el asunto de la reforma política, ya que en el país viven cerca de siete millones de salvadoreños, mientras en los Estados Unidos viven alrededor de dos millones y medio. Artiga-González (2008) señala que el voto de los salvadoreños en el exterior forma parte de la agenda de la reforma electoral, pero no se adopta porque prevalece el cálculo partidista como criterio, aunque escudado en razones técnicas y financieras. Mientras los partidos tengan dudas sobre a quién pueda favorecer la adopción de tal medida, es difícil que avance la reforma, especialmente si perciben que el favorecido pueda ser el adversario.

3.- Administración del voto en el extranjero y democracia

Como recoge López Pintor (2004) en su trabajo sobre el impacto de la Administración electoral en el proceso político, la democracia no puede reducirse a las elecciones, pero sin elecciones libres y honestas no hay genuina democracia. Este argumento recoge de forma muy didáctica lo planteado por Dahl (1972), cuando incluyó distintos elementos del proceso electoral y su gestión como "condiciones poliárquicas", argumento que también se repite en Sartori (1984), que va más allá y define la democracia a partir de las elecciones. En la relación entre elecciones y democracia está la relevancia de las instituciones de administración y gestión electoral. Si su labor no es efectiva, se pone en peligro la limpieza de las elecciones y los derechos a ellas asociados. En ese sentido, se pueden consultar los trabajos de Morgan (*et al.*) (2008) o Mozzaffar y Schedler (2002), el primero estudiando América Latina y el segundo con una visión más global, que muestran la relación entre democracia, calidad de las elecciones y gobernanza electoral.

Para referirse a todo aquello que hace posible que el sistema electoral funcione y que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto se ha

recurrido a una serie de conceptos que quieren decir más o menos lo mismo, así por ejemplo, está el tradicional concepto de administración electoral o el más complejo de gobernanza electoral. El primero se ha usado para hacer referencia a la infraestructura material y administrativa requerida para respaldar debidamente el proceso democrático de las elecciones, con la logística necesaria para hacer posible que se cumpla el derecho al voto respetando todos los requisitos acordados y establecidos. Unas elecciones exitosas no ocurren sin preparación y planeación. Son acontecimientos enormes y costosos destinados a completar una amplia gama de actividades que involucran a un gran número de personas, todas las cuales deben estar conscientes de sus responsabilidades en el proceso electoral y estar sujetas a un régimen legal de rendición de cuentas por sus acciones (ACER, s/f).

Los trabajos sobre la administración de los procesos electorales en los que participan los ciudadanos que residen fuera de sus países de origen están en una fase embrionaria, sobre todo cuando de explicar lo que ocurre en América Latina se trata. Entre los países de la región se ha investigado más el caso de México con el fin de dar cuenta del "fracaso" del primer proceso electoral, que en parte se explicó por las dificultades del proceso de gestión del registro y votación (Yáñez Gómez, 2011). La mayor compilación de información específica sobre aspectos administrativos y el voto en el extranjero, se encuentra en el trabajo de Thompson (2008) que explica los mecanismos a partir de los que se ha instrumentado el voto en el extranjero mediante ejemplos de varios países del mundo. También resulta muy explicativo el trabajo de Cain (*et al.*) (2008) que, a pesar de tratar sobre los mecanismos administrativos y logísticos usados para el voto de los militares de los EE.UU. en misión fuera del país, tiene una primera parte en la que sistematizan las formas usadas para hacer efectivo el voto en el exterior en otras situaciones.

Para definir gobernanza electoral seguimos el modelo original de Mozzafar y Schedler (2002:8) y la adaptación hecha por Hartlyn (*et al.*) (2008, 2005). Se trata de un esquema basado en la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que hacen posibles las elecciones. En resumen, serían: A) las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; B) la organización de campañas, el registro de los votantes, y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y C) la resolución de las disputas y la certificación de los resultados.

Ya sea visto desde la gobernanza o desde la administración electoral, los organismos de gestión electoral son el centro institucional de los procesos electorales. Para definirlos lo más adecuado es seguir con Hartlyn (*et al.*) (2008),

y al igual que en ese trabajo, utilizaremos los términos *comisión electoral*, *agencia electoral* y *organismo de gestión electoral*, de manera intercambiable, para referirnos a la unidad o unidades del Estado responsables de los aspectos centrales de la gobernanza electoral que regula las votaciones y la competencia electoral, y que también puede tener funciones administrativas y judiciales asociadas con el proceso electoral. Se trata de elementos que forman parte del conjunto de instituciones y de reglas que determinan conjuntamente la probidad de los procesos electorales.

La gestión del voto en el extranjero y el diseño de las instituciones que lo hacen posible tienen una serie de problemas asociados. Para Nohlen y Grotz (2000) tres son al menos los aspectos más complejos: la representación política de los que viven fuera; el problema de la revisión judicial de las elecciones en los territorios extranjeros; y el problema de la transparencia externa de los procesos de voto. Aspectos que se complementan con los que se estudiarán a continuación, relativos al proceso de registro de electores y al operativo logístico de votación.

4.- ¿Quiénes pueden votar y qué tienen que hacer para participar?

Una de las bases de la democratización de los países fue el proceso de ampliación del sufragio que entrañó la eliminación de las restricciones de *facto* y/o de *iure* que limitaban la participación de los ciudadanos. El gozo pleno de un derecho está asociado a la posibilidad de que todo ciudadano que lo desee pueda ejercerlo. Si bien en la actualidad ya no se recurre a mecanismos censitarios, de escolaridad o género para restringir el voto, existen una serie de mecanismos que limitan el concurso de los ciudadanos en forma de restricciones institucionales que funcionan como barrera de acceso o desincentivos de participación. Estos aspectos se hacen más evidentes en el caso de los ciudadanos que residen en el extranjero debido a que cuentan con un padrón electoral propio.

Para analizar los datos partimos del supuesto de que un modelo de administración electoral será más restrictivo y, por lo tanto, limitará más la participación cuando los requisitos que tiene que reunir el ciudadano para votar le resulten más difíciles de cumplir, es decir, tenga que dedicar a ellos mucho más tiempo y recursos. Y, viceversa, los sistemas más inclusivos serán aquellos que solo pidan el requisito de ciudadanía debidamente acreditado. Antes de presentar los datos del conjunto de países, analizaremos tres casos como ejemplo de los distintos modelos de gestión del registro de votantes.

El primero será el caso de México que tiene uno de los sistemas más complejos para el ciudadano ya que exige una serie de requisitos de forma. El segundo modelo es el de República Dominicana, que aparentemente es más sencillo, pero tiene la complejidad añadida de que los ciudadanos deben registrarse ante el delegado de las autoridades electorales. Por último, está el caso de Ecuador, donde basta con la presentación de la documentación de identidad.

Las elecciones presidenciales mexicanas de 2005-2006 se desarrollaron con altas expectativas que terminaron en decepción por la baja participación. Según algunos cálculos hay cerca de 10 000 000 de personas, de todas las edades, que viven fuera de México, en su mayoría en Estados Unidos (en 2012 la cifra se incrementó a unos seis millones con documentos en este país; casi tres millones en Canadá y poco más de dos millones en España según *Pew Research*), pero en las elecciones solo votaron poco más de 32 632 en total (Alcocer, comp., 2005).

Para poder votar a los electores mexicanos solo se les pedía cumplir los requisitos legales para votar, al igual que a cualquier otro ciudadano y como en los otros países. Lo que resulta complicado es acreditar la identidad mediante el documento que se exige: credencial para votar con foto actualizada. El problema está en que ese documento solo se expide en territorio mexicano. Como resulta evidente, una gran cantidad de potenciales votantes se quedaron sin poder votar al no contar con dicho documento y, lo que es peor, sin posibilidades de obtenerlo.

Dado que la mayoría de votantes son personas en situación irregular, son frecuentes las dificultades (o temor) para acreditar los otros requisitos exigidos por las autoridades electorales. Yáñez Gómez (2011) señala que, de las 57 832 solicitudes de inscripción y voto recibidas vía postal por el Instituto Federal Electoral (IFE) en aquellos comicios, 19 995 (34,5%) presentaron incidencias. El instituto envió notificaciones a los ciudadanos, cuyo trámite se presentó incompleto o fuera de norma, y solo 2987 de los 19 995 potenciales votantes solventaron los fallos. Los incidentes más habituales en las solicitudes fueron: sin firma en la copia de la credencial para votar; no válido el comprobante de domicilio anexo; registro con movimiento posterior envío de credencial, anterior al movimiento; sin comprobante de domicilio anexo; sin firma del solicitante en el formato de solicitud al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE); con domicilio Po. Box.; diferencia entre el domicilio asentado en la solicitud al LNERE y el comprobante de domicilio anexo; firma diferente en la copia de la credencial para votar con fotografía y su solicitud de inscripción al LNERE; ilegibilidad de la copia de la credencial para votar con

fotografía; presentación de la credencial naranja (anterior a 1994); envío por correo ordinario. El alto porcentaje de rechazo de solicitudes es una prueba de la ineficacia del sistema, o mejor dicho, de la "inadaptación" del mecanismo a sus usuarios y sus condiciones de irregularidad.

En las elecciones presidenciales de 2012 estos problemas no se habían solucionado. El IFE recibió casi sesenta mil solicitudes de potenciales votantes residentes en el extranjero (45 478 de EE. UU.), de las cuales fueron convalidadas 59 115, pero finalmente solo votaron 39 147. Es cierto que ello supone un incremento de aproximadamente un 20% respecto a las elecciones de 2006, pero sigue siendo una cifra insignificante en relación a los más de 10 millones de mexicanos que viven fuera de sus fronteras nacionales.

A pesar de que la participación política de los dominicanos en el extranjero ha sido estudiada desde otras órbitas (Itzigsohn y Villacrés, 2008), no abundan los trabajos sobre los procesos electorales. Quizás se deba a que solo ha habido tres elecciones –cuatro con las recientes de 2012– a las que han podido concurrir. Los dominicanos residentes en el extranjero pueden votar gracias a una reforma introducida en la Ley de Electoral de 1997, en el marco de un paquete más amplio de reformas. El derecho a voto en el extranjero fue una demanda asociada a la reivindicación de que se permita la doble nacionalidad; ambas iniciativas fueron incorporadas a la agenda política gracias, en parte, al activismo de los dominicanos residentes en los Estados Unidos. Cabe señalar que el dinero que los dominicanos envían a sus familias constituye uno de los principales ingresos del país. A esto se suma el vínculo que siguen manteniendo los dominicanos con los partidos políticos de su país de origen (Hartlyn, *et al*, 2005).

La inclusión en el padrón electoral se da por solicitud del propio interesado, que tiene que acercarse a las instalaciones que la Junta Central Electoral (JCE) monta en los distintos países (habitualmente se las ubica en las oficinas consulares). La necesidad de contar con personal administrativo propio dificulta la logística del proceso debido a que la JCE no cuenta con la capacidad material ni humana para colocar instalaciones en todos los sitios en los que hay potenciales votantes. Lo habitual es que solo se pongan centros en sitios de gran concentración de potenciales votantes como Madrid o Nueva York. Vale insistir en que el censo lo realizan funcionarios de la JCE, ajenos al personal diplomático destinado en el país. La razón de esta medida radica en que se quería alejar el proceso de la influencia del poder ejecutivo: medida consecuente con la desconfianza que generan las elecciones en el país.

Además, el voto no es obligatorio para los residentes en el extranjero, lo que reduce los incentivos de participación, al no haber voto obligatorio, tampoco existen sanciones para lo que no votan. Las cosas cambian en el caso de los residentes en el país para quienes el voto si es obligatorio y está asociado a la obtención de la cédula electoral que se utiliza para realizar diversos trámites, aspecto que se convierte en un incentivo para participar en las elecciones, mucho más si se toma en cuenta los fuertes vínculos e intereses que mantienen en su país de origen.

La comparación entre datos estadísticos oficiales y los del registro electoral muestran que un porcentaje heterogéneo de residentes en el extranjero hacen uso del derecho a voto. De los 74 964 dominicanos que registraba de forma oficial el Instituto Nacional de Estadística (INE) español, en 2007, solo 31 354 se registraron para votar, porcentaje relativamente elevado si se toma en cuenta que no toda la población está en edad de votar, si se comparara con los datos de registro de los otros países. La diferencia puede deberse a la concentración geográfica, como la comunidad dominicana en España, aspecto que aumenta la movilización de los votantes, a la vez que facilita la tarea de la JCE. En Italia solo se registraron 2347 dominicanos de los 18 591 que muestran los registros oficiales de 2007.

Pero esos dos casos son pequeños si se compara con el número de residentes en los Estados Unidos. Según datos de U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) desde 1990 hasta 2007, unos 570 128 dominicanos tienen residencia legal permanente en los Estados Unidos: cifra muy superior a las 96 779 personas que se registraron para votar en ese país en 2008. Este dato tiene que ser tomado solo en términos referenciales debido a que, pueden votar las personas que están en situación regular, irregular y los que tienen doble ciudadanía. Llama mucho más la atención el bajo número de dominicanos residentes en los Estados Unidos que se registran para votar, si se toma en cuenta que, según Duarte (2002: 13) el 59% se concentra en Nueva York.

Para hacerse una idea más clara de la dimensión del fenómeno, cabe retomar los cálculos de Duarte y Espinal (2008), las que con base en los datos del censo estadounidense de 2000, señalan que se estima que ahí viven alrededor de 1.1 millones de dominicanos. A ese valor agregan, de forma aproximada, los que se quedan sin ser contados en el censo, y los dominicanos que llegaron después de 2000, para señalar que es probable que alrededor 1.5 millones de dominicanos vivan en los Estados Unidos, cantidad por demás superior a las 37 905 personas que se inscribieron o de los 30 118 que votaron en 2004.

No obstante, los datos reseñados en las elecciones presidenciales y a diputados de ultramar de la República Dominicana de 2012 los dominicanos residentes en el extranjero inscritos en el padrón electoral ascendieron a 328 649 potenciales votantes sobre un censo total de 6,5 millones de dominicanos; una cifra que hemos de considerar considerable si se compara con los 154 789 inscritos en el padrón de 2008. El hecho de que en cuatro años se haya doblado la cifra de inscritos indica una mejora en la efectividad de la inscripción realizada mediante este sistema aunque aún esté lejos de lograr unos resultados óptimos. El incremento de inscripciones se debe fundamentalmente a que se ha articulado un sistema de empadronamiento a través de la página web de la Junta Electoral Central y se han puesto en funcionamiento las Oficinas Coordinadoras de la Logística Electoral en el Exterior (Vargas, 2012).

El derecho de voto en el extranjero se reconoció en la Constitución ecuatoriana de 1998 y se ha mantenido en la de 2008, así como en las ya convocadas de 2013. Entre los principales impulsores de la iniciativa estuvo la Federación de Entidades Ecuatorianas en el Exterior (FEDEE), con presencia sobre todo en los Estados Unidos. En 2002 se generó la legislación secundaria, a la que delegaba la Constitución la normativización del derecho, y en las elecciones del 15 de octubre de 2006 se dio la primera votación de ecuatorianos en el exterior. A esta primera experiencia le siguió la elección de delegados a la Asamblea Constituyente (2007) y el Referéndum para la aprobación de la nueva Constitución (2008), las presidenciales de 2009 y la consulta electoral de 2011.

De acuerdo a la Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior (Registro Oficial 672 de 27 de setiembre de 2002), la inscripción en el padrón electoral se hace a pedido del propio interesado, quien tiene que acercarse hasta una delegación diplomática ecuatoriana para realizar el trámite. A pesar de que el Consejo Nacional Electoral (CNE) y su predecesor, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), han querido facilitar las cosas poniendo en marcha sistemas de registro previo a través de Internet, la presencia del interesado en uno de los consulados es requisito obligatorio.

Este sistema de inscripción, que como se verá más adelante, es similar al que usan los países que más tiempo llevan con voto en el extranjero: Argentina, Colombia, Honduras o Perú. En los casos de uso de las instalaciones consulares, la disposición de la administración electoral, que restringe la participación, tiene que ver con los plazos para el registro; en algunos casos, como el de Ecuador, solo hay un corto periodo en que un ciudadano puede apuntarse, lo que implica que el votante tiene que estar pendiente y desplazarse hacia la oficina de registro *ex profeso* para ese trámite. Lo ideal sería que el registro

esté abierto de forma permanente y que, como resulta evidente y necesario, se cierre un tiempo antes de las elecciones, con el fin de preparar el material de la elección.

El voto para ecuatorianos en el extranjero es opcional y no implica sanciones para los residentes en el exterior. Sin embargo, para la realización de diferentes trámites en Ecuador es necesario contar con el certificado de votación, ya que el voto en el país es obligatorio. Se puede argumentar que se estuvo fuera del país y obtener el documento, previo pago de una multa que varía según el número de elecciones en las que no se ha participado. Tomando en cuenta que hay muchos inmigrantes que mantienen vínculos y actividades con el país, se podría considerar que hay un grupo de personas que tienen incentivos para obtener el certificado de votación aunque no sea obligatorio.

Las estadísticas oficiales españolas registran 408 394 ecuatorianos en 2007 y el máximo registro de votantes ha sido de 92 766. Aun tomando en cuenta que no todos los ecuatorianos que viven en España están en edad de votar, el registro no llega ni a una cuarta parte de los residentes. En el caso de Italia las cifras mejoran: de 73 235 ecuatorianos que vivían oficialmente en ese país en 2007, solo cerca de una tercera parte se ha registrado para votar con un máximo de 26.620.

En el caso de los Estados Unidos las cosas se complican por el elevado número de residentes ilegales. El USCIS norteamericano calcula que hay cerca de 160 000 ecuatorianos en situación irregular, a los que habría que sumar los 165 711 ecuatorianos que han conseguido residencia permanente desde 1990, sin que se termine de tener una cifra certera. Siendo la segunda comunidad más numerosa de ecuatorianos en el extranjero, solo se registraron para votar un máximo de 20.261 personas.

A pesar de la heterogeneidad de los datos poblacionales y de registro mostrados, se pueden sacar algunas conclusiones. La primera es que no existe una relación causa efecto entre el sistema de registro y la mayor o menor participación. Si bien es deseable que el mecanismo sea lo más amigable con el ciudadano –y no caer en extremos como el de México que, en nombre del *garantismo*, incluyó requisitos imposibles de cumplir para muchos de sus ciudadanos–, se puede afirmar que existen otros factores explicativos de los niveles de participación y registro como las características del país de residencia y la concentración geográfica de la comunidad de nacionales de un país en el otro, elementos estos que deberían ser tomados en cuenta al diseñar los sistemas de administración y gestión electoral.

Comparando el total de los países de América Latina que permiten el voto en el extranjero, vemos dos claras tendencias (Tabla 1). En su mayoría se sirven de sus respectivos servicios exteriores para gestionar el registro, lo que resulta más fácil desde el punto de vista de la gestión del proceso electoral. Sin embargo, hay un grupo de países cuyos "ingenieros electorales" temían la injerencia del ejecutivo, responsable del sistema exterior, y diseñaron un sistema complejo que requiere la presencia del Organismo Electoral en los países en los que están presentes los votantes. Dentro de esa línea, cabe poner el ejemplo de Bolivia, que habilitó el registro de ciudadanos en las provincias de Buenos Aires, Jujuy y Mendoza en Argentina; Sao Paulo en Brasil; las comunidades de Cataluña, Madrid y Valencia en España; y los estados de Nueva York, Virginia y Maryland en Estados Unidos. Los ciudadanos se inscribirán en el padrón electoral ante los notarios electorales designados por el Organismo Electoral y que realizarán sus actividades en los puntos especificados por el mismo. El registro de las ciudadanas y ciudadanos bolivianos residentes en el extranjero incluirá información biométrica, que contendrá como mínimo las huellas dactilares y la fotografía. Esta medida se carga en igualdad de oportunidades, para que los ciudadanos puedan votar. Por último, existen países que, más allá de lo anterior, exigen requisitos especiales haciendo más dificultosos el proceso de votación desde el exterior.

Tabla 1

Mecanismo de registro electoral

Registro consular	Registro Organismo electoral	Requisitos especiales
Argentina Colombia Costa Rica Ecuador Perú	Bolivia Honduras Panamá República Dominicana	México (1) Puerto Rico (2) Venezuela (3)

1: Credencial de voto que solo se puede sacar en México.
2: Funciones oficiales o determinadas actividades y solicitud previa.
3: Residencia legal en otro país.

5.- ¿Cómo votan?

De forma similar al registro de votantes, las votaciones se organizan de dos grandes formas: aquellas en las que las delegaciones diplomáticas tienen una mayor capacidad de maniobra y son las que organizan las elecciones, y aquellas en las que, con el debido apoyo de los representantes en el exterior, los Organismos Electorales son los que tienen la iniciativa y el control de casi todos los procesos.

El caso de Argentina es el más claro ejemplo de administración electoral basada en el servicio exterior. El personal de las mesas electorales es designado por los funcionarios consulares, quienes están habilitados para ser presidentes de mesa (mesa que puede reunir hasta 500 electores). El lugar de recepción del voto es además, habitualmente, la embajada o el consulado. En 2011 hubo 185 mesas en setenta países.

Los argentinos que viven fuera de su país pueden votar en las presidenciales, legislativas y primarias. Más en concreto, por precandidaturas y candidaturas a cargos electivos nacionales: presidente y vicepresidente de la nación, senadores y diputados nacionales. Variedad de cargos que complica la administración del proceso, ya que hay que proveer varias papeletas. Votarán con papeleta única para la elección presidencial y, por las candidaturas nacionales correspondientes al distrito electoral de su última residencia en Argentina, mediante una boleta distinta de las utilizadas en las elecciones en el territorio nacional. En caso de no poder acreditar el último domicilio en la Argentina, se tomará como válido el del lugar del nacimiento y, en última instancia, el del último domicilio de los padres. Los votos emitidos son remitidos a las Juntas Electorales Nacionales del distrito que corresponda a su domicilio en Argentina.

Bolivia tiene una logística electoral compleja debido a que el Organismo Electoral está mucho más presente, al igual que en el caso del registro electoral. El día de las elecciones también se instalan sitios de votación en lugares señalados y no en todos y cada uno de ellos en los que se podría votar. El artículo 43 de la ley correspondiente así lo determina: "El voto de las ciudadanas y ciudadanos bolivianos residentes en el exterior se efectuará en aquellos países en los que Bolivia tenga representación diplomática y consular y el Órgano Electoral, progresivamente, vaya creando las condiciones materiales suficientes para su aplicación práctica".

Los locales pueden ser embajadas o consulados; pero, debido a la concentración de votantes, se puede instalar la mesa en otros sitios. Pueden votar para presidenciales (presidente y vicepresidente) y referendos nacionales, lo que facilita la logística de las papeletas y el conteo de votos. En ningún caso las representaciones diplomáticas o consulares podrán atribuirse funciones o realizar actividades que correspondan al Órgano Electoral. La contravención de esta disposición será sancionada con la destitución inmediata de los funcionarios responsables. Estos deben estar a disposición de la Corte Nacional Electoral.

Otro país con tradición en la organización de procesos electorales fuera de su territorio es Colombia, y también tiene un sistema bastante centrado en los funcionarios consulares que son, entre otras cosas, los encargados de designar al personal en mesas En mayo de 2012 se probó el uso del sistema de voto electrónico en Colombia, pero aún no se adoptó. En 2010 se habilitaron más de mil mesas de votación en 199 puestos ubicados en 58 países.

El lado complejo del proceso colombiano viene de la diversidad de cargos que se eligen, con la ventaja de que hay circunscripción especial para inmigrantes. Votan en presidenciales, legislativas, Parlamento Andino y consultas nacionales; no así en las locales o regionales porque el artículo 316 de la Constitución establece que los colombianos solo pueden votar en las elecciones locales en el sitio de su residencia o domicilio.

Los votantes costarricenses votan en los sitios en los que el país tiene consulado (45 consulados con los que cuenta Costa Rica alrededor del mundo); pero el TSE podrá habilitar centros de votación en espacios públicos cuando la infraestructura del Consulado sea muy pequeña. Sólo se puede votar por presidente y vicepresidente; y en referéndums nacionales.

Debido a la gran cantidad de inmigrantes que el Ecuador tiene concentrados en ciudades como Madrid o Nueva York, la organización de elecciones en el extranjero exige muchos esfuerzos. El personal en mesas es designado por funcionarios consulares. En 2009, por primera vez, tres mil electores empadronados en el exterior se beneficiaron de la posibilidad de ejercer su voto directamente desde su casa, a través de un sistema electrónico. Las juntas están integradas por cuatro ciudadanos ecuatorianos registrados en el Padrón Electoral del correspondiente Consulado. En 2011 se conformaron 516 Juntas Receptoras de Voto. Aquí también tenemos el limitante de poder elegir solo presidenciales, referendos y legislativas, estas con tres circunscripciones especiales para elegir a los seis asambleístas (dos por circunscripción) en representación de los emigrantes: 1.- América Latina, el Caribe y África; 2.- EEUU y Canadá; 3.-Europa, Asia y Oceanía.

Un sistema peculiar es el usado por Honduras, y se parece mucho al boliviano. Es un sistema que solo abre mesas en los sitios con concentración poblacional, y la decisión está a cargo de la autoridad electoral que selecciona las ciudades donde se puede emitir el sufragio (En 2001, solo en Houston, Los Angeles, Miami, Nueva Orleans, Nueva York y Washington D.C., si bien concentraban el mayor contingente de migrados: quinientos mil de seiscientos mil). En 2005 tenían que volver a ser esas ciudades, pero finalmente no fue posible hacerlo

en todas ellas por diferentes motivos: huracán Katrina, en Nueva Orleans; problemas internos, en Nueva York; no certificación de las papeletas, en Miami y Washington; problemas en una de las dos mesas de Houston. Total, solo Los Angeles y una mesa de Houston. Pueden votar en presidenciales y Parlamento Centroamericano (cabe resaltar que el PARLACEN tiene veinte representantes con sus suplentes).

México destaca una vez más por su peculiaridad, ya que es el único caso de voto enteramente postal junto con Panamá. Los mexicanos en el exterior pueden votar en las elecciones presidenciales, si bien cabe apuntar que en enero de 2012 un Tribunal Federal aprobó por primera vez el voto por Internet en las elecciones a alcalde de la capital. En cualquier caso, para las elecciones presidenciales el sistema funciona así: junto con la boleta electoral el IFE envía al elector el sobre de correo con el porte pagado para que la remita (conforma el Paquete Electoral Postal junto con instrucciones sobre el procedimiento de voto e información sobre las plataformas de los partidos políticos y sus candidatos; la ley prohíbe expresamente hacer campaña electoral en el extranjero).

El sobre ha de depositarse personalmente en la Oficina Postal (si se manda a través de un buzón, el voto no cuenta). Para ser válido el sobre debe remitirse desde el extranjero. El IFE ha de garantizar la confidencialidad del voto (artículo 4 del Código Federal). Los sobres se remiten todos a un local único en el Distrito Electoral (se utilizan los edificios e infraestructura del Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey, cercano a la sede del IFE), donde se instalan las mesas electorales. Las mesas están integradas por un presidente, un secretario y dos escrutadores, junto con la presencia de dos suplentes por mesa.

Estos ciudadanos deben residir en el distrito federal y son elegidos mediante un sorteo (artículo 329 del Código Federal). El día de la jornada electoral los funcionarios de casilla abrirán el sobre y, sin desdoblar la boleta electoral, la depositarán en las urnas para posteriormente contabilizar los votos. Los sobres que lleguen con posterioridad a las ocho horas del día anterior al de la jornada electoral serán destruidos y no contarán. Los votos serán contados por el IFE el día de la jornada electoral, conforme lo establece la ley. Una vez contabilizados, el secretario ejecutivo del IFE rendirá un informe preliminar al Consejo General sobre el número de votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, clasificados por país de residencia de los electores. Posteriormente, dicho funcionario hará entrega, a los integrantes del Consejo General, del informe que contendrá los resultados por distrito electoral

uninominal de la votación recibida en el extranjero, ordenará su inclusión por distrito electoral y mesa de escrutinio, y el cómputo en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (artículo 328 del Código Electoral).

Panamá, como hemos apuntado, también ha implementado como México, un sistema de voto postal. Conformado el Registro de Electores Residentes en el Extranjero se procede al envío, recepción y escrutinio de las boletas. Para el envío se instala la mesa de "voto en el extranjero", conformada bajo los mismos parámetros que cualquier mesa de votación. La misma cuenta con un presidente, secretario, vocal y un suplente común, quienes tienen derecho a voz y voto. También hay representantes de los partidos políticos que acreditaron oportunamente sus miembros en la mesa. Se cuenta, además, con miembros del Cuerpo de Delegados Electorales, con funcionarios de la Comisión de Transparencia, del Tribunal Electoral, que son auditores y miembros de la Policía Nacional para custodia y seguridad de la mesa. En 2009 se remitieron las boletas de votación a 1073 electores. La urna quedó instalada en la planta baja del Registro Civil, sede de la Comisión de Voto en el Extranjero, la cual es custodiada por personal de seguridad. Para recoger los votos, una comitiva acude diariamente a Correos y Telégrafos Nacionales (COTEL) y está presente mientras se abren las sacas de correo provenientes del mundo entero, buscando entre todos los sobres, los de color azul en el que llegan las boletas de votación de los panameños. Para ser válidas las boletas tienen que llegar al menos el día antes de la votación.

Perú es otro de los países con una larga tradición de elecciones en el extranjero. El personal en mesas es designado por funcionarios consulares que se instalan en las Oficinas Consulares de Perú o donde señale el funcionario consular; si hay menos de doscientos electores, el funcionario preside la mesa y nombra dos asistentes; la legislación permite el voto exterior vía postal, pero a la fecha no se ha desplegado. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ha desarrollado una solución para que los peruanos en el exterior puedan votar a través de Internet. Para hacerla realidad se ha previsto empadronar a los interesados que voluntariamente así lo deseen, entregar a cada elector un PIN con contraseña o clave para poder ingresar a la página web de ONPE y garantizar así el secreto del voto. Pueden votar en elecciones presidenciales, legislativas y consultas nacionales, pero no en las regionales o municipales.
Puerto Rico es el tercer país que ha implementado un sistema de voto postal, si bien en este caso es necesario que una autoridad competente en el exterior certifique que las papeletas fueron efectivamente marcadas en secreto y personalmente por el elector habilitado.

La JCE dominicana habilitó 101 colegios electorales, distribuidos en once localidades, en 2004. Específicamente fueron consultados los que atienden al mayor número de dominicanos en el extranjero, es decir, los residentes en cuatro países: Canadá, Estados Unidos, España y Venezuela. El 82% de los colegios electorales estaba en Estados Unidos, pues es el país que con mayor concentración de dominicanos cuenta. En las elecciones de 2008 se habilitaron colegios electorales en diecisiete localidades, distribuidas en ocho naciones e incluyendo ahora a Italia, Suiza, Países Bajos y Panamá. El porcentaje de colegios ubicados en Estados Unidos descendió al 68%. En 2012 se instalaron 605 mesas de votación en el extranjero. Pueden votar en presidenciales, pero a partir de 2012 también en el Congreso mediante las elecciones de los Diputados de Ultramar.

En Venezuela, el sistema de voto es el personal, en mesas instaladas en embajadas y consultados. En 2012 tenían previsto ubicar 176 mesas de votación en 81 ciudades de 31 países. Los venezolanos en el exterior pueden votar en las elecciones presidenciales, consultas populares y fórmulas de democracia semidirecta.

Tabla 2

Mecanismo de voto

Voto en mesa con cobertura extensa	Voto en mesa con cobertura limitada	Voto postal
Argentina Colombia Costa Rica Ecuador Perú República Dominicana Venezuela	Bolivia Honduras	México Panamá Puerto Rico

6.- Conclusiones o cuál es el mejor modelo de administración electoral posible.

En primer lugar, conviene poner de manifiesto la resistencia a implementar mecanismos de voto para sus nacionales ausentes o residentes en el extranjero en muchos países de América Latina. Este es el caso de Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay o Uruguay. Sin embargo, existen movimientos políticos y sociales que parecen aventurar su próxima aplicación en El Salvador, Guatemala y Paraguay. Más difícil parece, por distintas razones, que esto suceda en los casos de Chile, Nicaragua y Uruguay.

En segundo lugar, se constata el relativo éxito de inclusión que han supuesto los mecanismos y sistemas de voto de los nacionales en el exterior en aquellos países en que esta posibilidad se ha implementado. Es cierto que en relación a la participación de los nacionales ausentes o residentes en el extranjero resulta difícil establecer criterios homogéneos de comparación entre países. No todos los países tienen el mismo sistema de votación, eligen a los mismos niveles de representación, celebran las elecciones en el mismo año (ni mucho menos en el mismo día), pasan por las mismas coyunturas, ni han celebrado el mismo número de elecciones que podamos comparar en un determinado espacio temporal. A esas dificultades se añaden las derivadas de las de la cuantificación de una población emigrada en muchos casos irregular: el número de emigrantes y su entidad varía de país a país como también lo hace su dispersión o concentración relativa entre los países receptores y en el interior de cada país. Con todas estas salvedades y con los datos disponibles podemos aventurarnos a clasificar en tres grandes grupos a los países de América Latina en virtud de la relación entre número estimado de nacionales en el extranjero y número de registrados como tales en los diferentes países considerados. El primer grupo de países, con un porcentaje en torno a un 30% de registrados sobre nacionales en el extranjero, estaría conformado por dos países: Perú y República Dominicana. Un segundo grupo de países, con un porcentaje en torno a un 10% de registrados, estaría conformado por países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. Finalmente, un tercer grupo de países no alcanzaría más allá del 8% de registrados y lo integrarían Argentina, Honduras, México y Panamá. Hay que añadir, a renglón seguido, que las cifras de participación en relación a los registrados oscilan de elección a elección y van de, por ejemplo, un 1,7% del caso de Colombia en las elecciones de 2010 a un 66,8% de la República Dominicana en las elecciones de 2004.

Tabla 3

Votos registrados respecto al porcentaje de personas registradas en el extranjero

30% aprox.	10% aprox.	-8% aprox.
Perú (RC+MCE) República Dominicana (ROE+MCE)	Bolivia (ROE+MCL) Colombia (RC+MCE) Costa Rica (RC+MCE) Ecuador (RC+MCE) Venezuela (RE+MCE)	Argentina (RC+MCE) Honduras (ROE+MCL) México (RE+VP) Panamá (OE+VP)

RC=Registro en Consulados; ROE=Registro por Organismo Electoral; RE=Requisitos especiales; MCE=Voto en mesa con cobertura extensa; MCL=Voto en mesa con cobertura limitada; VP=Voto postal.

A la vista de estas cifras que no son concluyentes solo se pueden señalar ciertas tendencias. Los países con mayor número de nacionales registrados en el extranjero tienen distintos mecanismos de registro: Perú, registro consular y República Dominicana, registro por organismo electoral, si bien ninguno de los dos países exige requisitos especiales. Desde esta otra perspectiva, solo México, de los que presentan requisitos especiales, está entre los países con menor número de registrados, si bien Venezuela no se encuentra lejos del límite del 8%, utilizado en la clasificación. Por lo tanto, parece vislumbrase una cierta tendencia a una mayor inclusión de aquellos países que no han exigido requisitos especiales frente a los que sí lo han hecho y de éstos mejor correlación de los países de registro consular que los de organización electoral.

Tampoco es concluyente la relación entre participación y mecanismo de voto aunque, como en el caso anterior, parecen vislumbrarse ciertas tendencias. Tanto Perú como República Dominicana tienen voto en mesa con cobertura extensa, allí donde se encuentra la emigración de estos países y presentan los porcentajes más altos de participación. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de Argentina que, con voto en mesa, con una amplia cobertura, presenta, sin embargo, un bajo índice de participación. Los otros tres países con una escasa participación se sitúan entre los países con voto en mesa con cobertura limitada –es el caso de Honduras-, lo cual entra dentro de lo razonable, y los países con voto postal –México y Panamá-, lo que en este caso exige buscar otro tipo de explicaciones a la escasa participación. En general, podemos decir que es más alto el porcentaje de registrados sobre ausentes o residentes en el extranjero en los países con mecanismo de votación en mesa con cobertura extensa.

Retomando la idea original de este trabajo se puede señalar que en los procesos de voto en el extranjero organizados por países latinoamericanos hay una mala relación entre las garantías en la elaboración del padrón y la búsqueda de mayor inclusión. Los sistemas que ponen énfasis en las garantías y una mayor participación de los órganos de control electoral son aquellos que provienen de países con poca confianza en las elecciones y la organización de las mismas como México, Bolivia, Honduras o República Dominicana. La búsqueda de garantías se convierte en un limitante de participación debido que no es posible que los ciudadanos cumplan con los requisitos exigidos o que se desplacen *ex profeso* hasta las zonas en las que se pueden registrar o votar. Las personas que diseñan este tipo de requisitos deberían hacer nuevamente un balance y plantearse qué es mejor, prevenir la remota posibilidad de que ocurra fraude masivo en el voto en el exterior, o limitar tanto la participación, poniendo en peligro incluso las elecciones mismas, como ocurrió en México

después de 2005, cuando muchos sectores de opinión cuestionaron la efectividad del proceso electoral, y sobre todo, pusieron en duda el interés de los mexicanos residentes en el extranjero por la política nacional, todo ello a la luz de la más mínima participación.

Los mejores sistemas para asegurar una mayor participación y a la vez ofrecer garantías son aquellos que usan los servicios consulares de los países. La garantía de una mayor participación en las elecciones pasa por permitir el registro de más ciudadanos. Por ello, los sistemas de administración electoral deben centrarse en facilitar el registro a través de mecanismos electrónicos –de ser posible– o con la apertura de registros de forma permanente. El caso de México prueba que el voto postal no es por sí solo una solución para la organización de elecciones con alta participación. El mejor sistema es una combinación entre oficinas electorales en los consulados para atender a pequeños grupos y grandes centros electorales en las zonas en las que hay concentración de votantes y, claro está, con sistemas de voto a la distancia. Pero más allá de los modelos de organización electoral, la pregunta de fondo sigue siendo: ¿cómo fomentar el interés por la política del país de origen? Sin dicho interés, no habrá sistema eficaz.

Bibliografía

ACE Project
2012 "Voto en el extranjero", en ACE Project (Red de Conocimientos Electorales - The Electoral Knowledge Network). Disponible en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/va/onePage>, con acceso 19 de mayo de 2012.

Alcocer, V. Jorge (comp.).
2005 *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México D.F.: Nuevo Horizonte Editores, 562 págs.

Artiga-González, Álvaro
2008 "Reforma electoral en El Salvador", en Daniel Zovatto y J.J. Orozco Henríquez (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México D.F.: UNAM-IDEA. Versión digital en PDF: <http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf>.

Ayón, David
2005 "Mexican Policy & Émigré Communities in the U.S.". Ponencia presentada en la conferencia *Mexican Migrant Civic and Political Participation*, realizada el 4 y 5 de noviembre de 2005 en el Woodrow Wilson Center (Washington D.C.). Versión digital disponible en formato PDF en el siguiente enlace: <http://www.ime.gob.mx/investigaciones/bibliografias/Ayon1.pdf>.

Baubôck, Rainer
2007 "The Rights of Others and the Boundaries of Democracy European", en *Journal of Political Theory*, October, vol. 6, n°. 4, pp. 398-405.

Boccagni, Paolo
2009 "Reminiscences, patriotism, participation. Approaching external voting in Ecuadorian immigration to Italy". *[Paper at the IMISCOE conference "The Transnational Political Practices of Latin American Migrants in Europe", Liege, June]*. Publicado en International Migration (), Special Issue: The Transnational Political Participation of Latino Migrants in Europe, Volume 49, Issue 3, pp. 76–98, June 2011-

Special Issue: THE TRANSNATIONAL POLITICAL PARTICIPATION OF LATINO MIGRANTS IN EUROPE
Volume 49, Issue 3, pages 76–98, June 2011

Boccagni, Paolo
2007 *Votare, per noi, era un giorno di festa. Un'indagine esplorativa sul transnazionalismo politico tra gli immigrati ecuadoriani in Italia*, Milan: Working Papers 35, Centro Studi di Politica Internazionale.

CAIN, Bruce, Karin MacDonald, y Michael, Murakami
2008 "Administering the Overseas Vote", en *Public Administration Review* (New Orleans), vol. 68 issue 5, setiembre-octubre, pp. 802–813.

CALDERÓN Chelius, Leticia (comp.)
2002 *La dimensión política de la migración mexicana.* México D.F.: Instituto Mora, 348 págs.

CALDERÓN Chelius, Leticia (comp.)
2003 *Votar en la distancia: la extensión de derechos políticos a distancia. Experiencias comparadas.* México D.F.: Instituto Mora, 323 págs. Digital en: https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/16710/1/Landolt%202003%20Voto%20en%20el%20Exterior.pdf>.

CARPIZO, Jorge, y VALADÉS, Diego
1999 *El voto de los mexicanos en el extranjero.* México D.F.: Editorial Porrúa UNAM. Versión digital: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1995/5.pdf>.

DUARTE, Iris y ESPINAL, Rosario
2008 "Reformas políticas en América Latina: República Dominicana", en Zovatto, Daniel y J.J. Orozco Henríquez (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México D.F.: UNAM-IDEA. Versión digital en: <http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf>.

HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer; MUSTILLO, Thomas
2009 "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones", en *América Latina Hoy* (Salamanca), n°. 51, pp. 15-40.

HERNÁNDEZ, Juan; MEIXUERIRO, Gustavo
2004 *Debate en México sobre el voto en el extranjero.* México D.F.: WP del Centro de estudios sociales y de opinión pública de la Cámara de Diputados de México. Acceder a la versión digitalizada en formato PDF en el siguiente enlace: <http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F21357%2F106373%2Ffile%2FPB6004%2520Debate%2520en%2520Mexico%2520sobre%2520el%2520voto%2520en%2520el%2520extranjero.pdf&ei=X89uVKClJ8abgwS3tYIo&usg=AFQjCNFYT_k5iNyZAAw9Pw53GTdU_pgj3A>.

IBÁÑEZ TUDELA, Álvaro W. y SALINAS MALDONADO, Sebastián
2012 "Transnacionalismo, participación política y ciudadanía de los inmigrantes bolivianos: la experiencia del voto en el exterior y otras prácticas", en ABOUSSI, M. (coord.). *El codesarrollo a debate.* Granada: Comares, Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, 267 págs. Disponible en versión digital en formato PDF: <http://www.pensamientocritico.org/mouabu0313.pdf>.

ITZIGSOHN José, VILLACRÉS, Daniela
2008 "Migrant Political Transnationalism and the Practice of Democracy: Dominican External Voting Rights and Salvadoran Home Town Associations", en *Ethnic and Racial Studies* (Surrey/Warwick, England), vol. 31, issue 4, pp. 664-686.

LAFLEUR, Jean-Michel (ed.)
2012 *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen.* Barcelona: CIDOB, 190 págs. Se puede acceder a la versión digital en el siguiente enlace: <http://www.cidob.org/es/publications/monographs/monographs/diaspora_y_voto_en_el_exterior_la_participacion_politica_de_los_emigrantes_bolivianos_en_las_elecciones_de_su_pais_de_origen>.

LAIZ CASTRO, Consuelo
2010 "Participación política de los extranjeros y voto exterior", en *Seguridad y ciudadanía* (Madrid), n°. 3, Ministerio del Interior del Gobierno de España, Monográfico Problemática actual de los procesos electorales, pp. 15-43. <http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/num3_SeguridadCiudadania.pdf/88c37f10-6abe-4e81-b9e8-2a525d62ee81>.

MORGAN, Jana, Jonathan HARTLYN, y Rosario ESPINAL
2008 "Party System Institutionalization in the Dominican Republic: Ideology, Ethnicity and Migration". Paper presented at the annual meeting of the APSA 2008 Annual Meeting, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, Aug 28, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas
2002 "The Comparative Study of Electoral Governance", en *International Political Sience Review*, vol. 23, n°. 1, pp. 5-27.

NAVARRO FIERRO, Carlos
2007 "El voto en el extranjero", en NOHLEN, Dieter (comp.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.* México D.F.: FCE. Versión digital: <http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf>.

NOHLEN, Dieter, y GROTZ, Florian
2000 "External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (México D.F.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nueva serie, año 33, n°. 99, setiembre-diciembre, pp. 1115-1145. Disponible en versión digital PDF y HTML, respectviamente: <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex099/BMD09904.pdf>, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art4.htm>.

NOHLEN, Dieter (comp.)
2005 *Elections in the Americas:* A Data Handbook. Oxford: Oxford University Press, 620 págs.

SANTOLAYA, Pablo; DÍAZ CREGO, María
2008 *El sufragio de los extranjeros.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

VARGAS, Yamil
2012 "Dominicanos en el exterior: de la participación a la representatividad", en Observatorio Político Dominicano, Unidad de Partidos Políticos, con enlace en: <http://www.opd.org.do/index.php?option=com_content&view=article&id=592:dominicanos-en-el-exterior-de-la-participacion-a-la-representatividad&catid=70:analisis-p <http://www.opd.org.do/images/stories/Partidos-Politicos/Analisis/Dominicanos-en-el-exterior.pdf>.

YÁÑEZ GÓMEZ, Sandra
2011 *El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. La experiencia de 2006 y lo que viene. Paper* presentado en el Encuentro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). México D.F.

LA FORMACIÓN DEMOCRÁTICA DESDE LOS ORGANISMOS ELECTORALES: EL CASO DE COSTA RICA

Hugo Picado León

1. Introducción

El estudio de relación entre los organismos electorales y la calidad de la democracia en América Latina es susceptible de incorporar el análisis de una tendencia cada vez más generalizada a asignar a los tribunales y consejos electorales la tarea de promover la convivencia democrática mediante proyectos educativos. En los últimos años los organismos electorales han asumido, por mandato constitucional, legal o por iniciativa propia, labores tradicionalmente asignadas a los poderes ejecutivos a través de sus ministerios de educación pública, en adición a ellos y sin excluirlos.

Esta tendencia supone añadir una tarea a las tres funciones tradicionalmente asumidas por los organismos electorales. A partir de la tercera ola de la democratización (en el caso costarricense, desde 1949), la mayoría de los países latinoamericanos se dieron a la tarea de diseñar organismos electorales eficientes que garantizasen la imparcialidad de la registración electoral, la gestión de elecciones y la justicia electoral. Por eso, una de las aproximaciones iniciales al estudio comparado de los tribunales y consejos electorales latinoamericanos consiste en clasificarlos según el organismo al cual se le asignen esas tareas. Se pueden encontrar desde soluciones que asignan la administración electoral al poder judicial –como Argentina– a las que optan por la concentración de esas funciones, más la registral, en organismos electorales concentrados y especializados –Costa Rica o Panamá– (Jaramillo,

2007). Constituye una novedad que los organismos electorales asuman una cuarta función, de carácter más bien pedagógico que, con diferentes matices, se dirige a la educación para la vida en democracia. Este capítulo propone una aproximación al análisis de esa tendencia latinoamericana a la vez que profundiza en el caso costarricense.

2. La formación democrática desde los organismos electorales latinoamericanos

Democracia y educación

La relación entre democracia y educación constituye un axioma desde los proyectos liberales decimonónicos. Todo sistema político democrático funcionará mejor en la medida en que cuente con una ciudadanía participativa e informada, por lo cual los gobiernos deben promover la cultura y la educación dirigida a fomentar destrezas para la convivencia en sociedad. En la Carta Democrática Interamericana, suscrita en 2001, los gobiernos del continente reconocieron la importancia de la educación para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo y luchar contra la pobreza[1].

En el contexto latinoamericano lacerado por la desigualdad, las asimetrías, la discriminación y el caudillismo, entre otros males, se considera a la educación como un factor indispensable para potenciar el rol de la ciudadanía en la vida política. Frente a la exclusión socioeconómica y política, heredada de la historia precolombina y colonial, la educación se ha visto como un mecanismo idóneo para propiciar la movilidad social y para que los grandes sectores relegados adquieran destrezas que les permitan incidir efectivamente en el espacio público[2].

De la capacitación electoral a la formación de la ciudadanía

Es válido preguntarse por qué los organismos electorales han ido asumiendo un rol pedagógico, más allá de la capacitación técnica vinculada al sufragio, y sugerir algunas posibles explicaciones. Por una parte, la democratización

1 Según el artículo 16 de la Carta Democrática Interamericana: "La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías". En similar sentido cabe referir al artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

2 "Es prioritario promover los mecanismos de educación como un medio para revalorizar la política. La democracia requiere ciudadanos informados y participativos. Pero también que tengan plena conciencia de cuáles son los roles que se pueden esperar de cada uno –de las personas y de los partidos–, en la política, y no juzgarlos por lo que no pueden hacer y tal vez sí por lo que no deben hacer". (Thompson y Corvetto, 2007:276).

de la tercera ola se caracterizó por el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos utilizando como mecanismo la celebración de comicios (López Pintor, 1999). En muchos casos, los países abandonaron décadas de autoritarismos que habían socavado la cultura cívica de modo que para celebrar elecciones competitivas era necesario educar con urgencia a la población sobre el modo de organizarse políticamente y cómo emitir el sufragio bajo un régimen mínimo de garantías. Por ese motivo, los recién creados organismos electorales tuvieron que asumir un rol especialmente proactivo en la capacitación electoral, a menudo con el acompañamiento de generosos aportes de la cooperación internacional. Si bien la capacitación electoral es una labor técnica vinculada al ejercicio del sufragio, el éxito de esos primeros comicios generó cierta confianza en la solvencia de los organismos electorales como agentes pedagógicos[3].

Un segundo elemento es la credibilidad inicialmente ganada por los organismos electorales que, en algunos casos, han logrado mantener a pesar del paulatino descrédito de las instituciones políticas. Algunos organismos electorales han perdido en pocos lustros la buena imagen que en algún momento tuvieron. Sin embargo, en términos generales, éstos suelen aparecer entre las instituciones mejor valoradas. Eso puede propiciar que partidos y ciudadanía vuelvan su mirada a los organismos electorales como alternativa para adquirir destrezas democráticas más allá de la capacitación electoral propiamente dicha [4].

En tercer lugar, debido al rol jugado en los procesos de transición a la democracia, los organismos electorales se posicionaron como actores fundamentales en sus respectivos sistemas políticos. Eso indujo a cierta confusión entre democracia electoral y democracia sustantiva que sigue aún latente en el imaginario social latinoamericano. Si bien las elecciones se convirtieron en un requisito esencial para la vida en democracia, el ejercicio comicial –por sí solo– es insuficiente para que un sistema se considere democrático, al punto que resulte posible hablar de "autoritarismos electorales" (Schedler, 2006). Sin embargo, a diferencia de las democracias europeas donde la administración electoral es asumida con discreta naturalidad como una función más del poder ejecutivo, en Latinoamérica los organismos electorales rápidamente tomaron una inusitada relevancia como actores políticos vinculándose, en el plano de los imaginarios,

3 Cabe recalcar que el interés internacional facilitó, en esa coyuntura, crear el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y poner en marcha mecanismos eficientes de cooperación horizontal entre organismos electorales como el Protocolo de Tikal, el Protocolo de Quito y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)

4 "Los organismos electorales tienen en el campo de la cultura política y electoral de su país una gran responsabilidad, pues la imagen de imparcialidad, honestidad y eficiencia que proyectan como resultado de sus propias acciones, es uno de los factores que influyen más fuertemente en la cultura política nacional" (Fiallos 1999:30).

con el concepto mismo de democracia. Por ende, no extraña que ya en la década de 1990 se generaran expectativas y se canalizaran demandas a los organismos electorales referentes a la formación para la vida en democracia[5].

Nota conceptual sobre educación y formación en democracia

En términos generales, los organismos electorales no han realizado una distinción clara entre los conceptos de educación cívica y formación en democracia, por lo que suelen utilizarse cual sinónimos aunque consideran distinta la capacitación electoral, la cual se entiende como una especie de aquellos, es decir, como una tarea pedagógica restringida al ejercicio del sufragio. La formación o educación democrática es esencialmente cívica pues su público meta es la ciudadanía y propende a potenciarla y alude no solamente al voto sino al efectivo ejercicio de un amplio espectro de derechos y deberes que involucran la más amplia gama de formas de participación política[6].

Precisamente por esa laxitud, resulta difícil delimitar la labor de formación en democracia, pues implica construir modelos de vida y convivencia social, promover valores como la tolerancia, la solidaridad, el diálogo, la transparencia, la libre participación y el respeto al Estado de Derecho, entre otros. Todo ello constituye una tarea gigantesca que es responsabilidad de la sociedad como un todo, y no solo de las instituciones educativas ni de los organismos electorales[7].

5 "Dado ello, resulta de vital importancia introducir un punto de giro central en la noción de las relaciones entre organismos electorales y sociedad civil o ciudadanía. Pasar de la idea de los ciudadanos como actores convocados a un acto electoral –participantes por invitación– y beneficiarios de la capacidad política, técnica y jurídica de los organismos electorales, a una noción de los ciudadanos y ciudadanas como actores permanentes y activos de los procesos electorales, con capacidad efectiva no sólo para votar, sino también para movilizar, controlar, interpelar, demandar información, educar y cualquier otra función que se considere útil para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. (…) Para ello es central que los organismos electorales se definan a sí mismos como instituciones educativas, no sólo para capacitar a los agentes que participan de un proceso electoral o para diseñar y ejecutar una campaña de educación ciudadana para enseñar cómo votar, sino para actuar como facilitadores de procesos de creación de cultura política, de valores y prácticas democráticas que trasciendan lo específicamente electoral" (Núñez, 1999:172).

6 "La educación para la vida en democracia es un proceso integrado que busca dotar al ciudadano –individual y colectivamente entendido– de información, conocimientos, valores y prácticas que le faculten para ejercer plenamente su oficio de ciudadanía" (Núñez, 1999:177).

7 "La combinación de elecciones libres, Estado de derecho y respeto a los derechos humanos, en una auténtica democracia, se traslada necesariamente a la vida cotidiana. Las relaciones sociales, empezando por la familia y la escuela, deben constituirse sobre principios de convivencia inspirados en los derechos humanos y la democracia: la igualdad, la tolerancia, el respeto a las diferencias, la solidaridad, la participación y la libertad. Si bien los procesos de transición a la democracia que vivieron la mayoría de los países de la región supusieron acciones jurídicas y políticas para refundar el régimen, su mantenimiento y perspectivas futuras requieren que las relaciones sociales del día a día se inspiren en esos principios y que, a su vez, se transformen en el motor que impulsa desde abajo el fortalecimiento del sistema y en fiscalizador de las acciones de quienes gobiernan. (…) Por supuesto, esto implica un compromiso de los individuos y grupos para conseguir ese objetivo, para transformar en democrático todo rasgo autoritario que persista en nuestro imaginario cultural y para introducir nuevas maneras de resolver conflictos y asignar roles en nuestra sociedad. Desde luego, esto no se puede encargar ni se produce por generación espontánea. Es mucho más que buenos deseos. Implica participar, interesarse e involucrarse en los asuntos públicos, comunitarios o nacionales. Se trata de convertirnos en agentes multiplicadores de la democracia" (Cuéllar, 2003:7).

Origen y diseño de la formación democrática desde los organismos electorales

A partir de 2009 se observa una tendencia a la formalización de las funciones de formación en democracia en los organismos electorales de la región a través de la constitución de escuelas o institutos especializados en la materia. Desde ese año y hasta 2013, al menos doce países de América Latina se han establecido este tipo de instancias de capacitación, si bien con formas institucionales y legales diferentes.

México constituye el caso pionero. Tan temprano como en 1995 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación creó su Centro de Capacitación Judicial Electoral mientras que el Instituto Federal Electoral de ese mismo país creó su Centro para el Desarrollo Democrático en 1998. El Jurado Nacional de Elecciones de Perú, con su Escuela Electoral y de Gobernabilidad en 2005, y la Junta Central Electoral de República Dominicana, con su Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil de 2006 inician la oleada de creación de escuelas o institutos de formación en democracia dentro de los organismos electorales.

En febrero de 2009, la Constitución Política de Bolivia creó el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, adscrito al Tribunal Supremo Electoral; en agosto se promulgó un nuevo Código Electoral en Costa Rica, que crea al Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, mientras que en noviembre la Cámara Nacional Electoral de Argentina creó su Escuela de Capacitación y Educación Electoral.

En febrero de 2010 el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala creó su Instituto de Formación y Promoción Político Electoral, mientras que en julio el Tribunal Supremo Electoral de Honduras creó su Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana. En diciembre de ese mismo año, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela creó su Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral. Por su parte, en setiembre de 2011, el Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador creó su Instituto de Investigación, Formación y Promoción Político Electoral, luego denominado Escuela de la Democracia, con base en el mandato de la Constitución Política de 2008.

La oleada de creación de institutos y escuelas democráticas en los organismos electorales latinoamericanos a partir de 2005 parece indicar un "efecto imitación" que no es del todo extraño dado que desde hace más de dos décadas las autoridades electorales de la región han interactuado en espacios

que facilitan el intercambio de experiencias y la articulación de esfuerzos conjuntos. Todo ello ha propiciado el avance sincronizado en varios temas.

Como se puede observar el origen normativo de estas instancias puede ser de tres tipos. La mayoría de ellas surgen de acuerdos o resoluciones de los propios organismos electorales, como en el caso de México, Perú, Argentina, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Venezuela. Por su parte, los institutos de Bolivia y Ecuador se sustentan en normas constitucionales. Costa Rica constituye el único caso, hasta el momento, en que su instituto fue creado por medio de una ley. La Tabla 1 detalla el nombre y fecha de creación de los institutos y escuelas de capacitación de los organismos electorales de la región.

Lo característico de estos institutos o escuelas es que incluyen entre sus públicos meta la ciudadanía en general y su objeto de capacitación no se limita exclusivamente a la materia electoral. Los países de la región que todavía carecen de institutos o escuelas de capacitación establecidas como tales, normalmente tienen sus unidades de capacitación electoral que, excepcionalmente, asumen algunas funciones relativas a la formación y la promoción de la ciudadanía, pero sin los niveles de especialización de los casos indicados. Además, la tarea de las unidades de capacitación electoral se visibiliza principalmente en períodos electorales mientras que los proyectos de formación en democracia tienden a la permanencia más allá de los ciclos comiciales.

Mención aparte merece la Unidad de Capacitación del Tribunal Electoral de Panamá, creada en 1991 mediante acuerdo del propio Tribunal. Esta realiza labores de educación cívica y capacitación electoral dirigida a públicos variados, entre ellos docentes, estudiantes, asociaciones y gremios, partidos políticos, pero también hacia la ciudadanía en general. Este Tribunal brinda así asesorías a organizaciones, instituciones, sindicatos, para democratizar sus procesos electorales internos, desarrolla programas de educación y motivación a través de los medios de comunicación social, y realiza jornadas de sensibilización en comunidades, instituciones gubernamentales, empresa privada y asociaciones, entre otros. De igual forma, produce campañas masivas para la promoción de los valores democráticos y para motivar la emisión del voto (Chacón de Cárcamo, 2012)8.

Otro caso a destacar es el de Paraguay, en donde existe el Centro de Información, Documentación e Información Electoral, creado en 1997 por Resolución N.° 442/97 del Tribunal Superior de Justicia Electoral, que tiene

8 Cabe agregar que la Unidad de Capacitación Electoral del Tribunal Electoral de Panamá ha sido motor de significativas reformas educativas en el país. Ver en Thompson, 2012:21.

entre sus funciones el diseño y la elaboración de documentos para la formación, capacitación y actualización de funcionarios de la justicia electoral. Este Centro no funciona propiamente como una escuela o instituto de formación en democracia, pero dentro de sus funciones ha asumido algunas tareas que trascienden la capacitación electoral.

Tabla 1

Creación de los institutos de formación en democracia

Organismo	Instituto	Creación
Cámara Nacional Electoral (CNE) Argentina	Escuela de Capacitación y Educación Electoral	Noviembre de 2009, por Acuerdo N.° 128/09 de la Cámara Nacional de Elecciones.
Tribunal Supremo Electoral (TSE) Bolivia	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático	Febrero de 2009, con la nueva Constitución Política.
Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) Costa Rica	Instituto de Formación y Estudios en Democracia	Setiembre de 2009, con la aprobación Código Electoral, Ley N.° 8765 de 2009.
Consejo Nacional Electoral (CNE) Ecuador	Instituto de Investigación, Formación y Promoción Político Electoral, posteriormente denominado Escuela de la Democracia.	Setiembre de 2011, por mandato de la Constitución Política de 2008, artículo 219, numeral 13. Resolución N.° PLE-CNE-6-30-8-2011, del 30 de agosto de 2011.
Tribunal Supremo Electoral (TSE) Guatemala	Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral (Instituto Electoral)	Febrero de 2010, por Acuerdo N.° 35-2010 del Tribunal Supremo Electoral.
Tribunal Supremo Electoral (TSE) Honduras	Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana	Certificación N.° 486-2010, del Acta N.° 33-2010, Punto II, numeral 14, de fecha 12 de julio de 2010.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) México	Centro de Capacitación Judicial Electoral	Año 1995, por expedición del "Acuerdo que establece los lineamientos generales para la instalación y funcionamiento del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral".
Instituto Federal Electoral (IFE) México	Centro para el Desarrollo Democrático	30 de junio de 1998, con el nombre de Centro de Formación y Desarrollo, cambiando su nombre al actual el 29 de abril de 2005.
Jurado Nacional de Elecciones (JNE) Perú	Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG)	Año 2005, por Resolución N.° 125-2005, del Jurado Nacional de Elecciones.
Junta Central Electoral (JCE) República Dominicana	Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil	Noviembre de 2006, por Acuerdo N.° 27-06 del Pleno de la Junta Central Electoral.
Consejo Nacional Electoral (CNE) Venezuela	Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral	Diciembre de 2010, por Resolución N.° 101221-0519 del Consejo Nacional Electoral.

Fuente: Picado y Aguilar (2012)

Funciones y rasgos comunes de los institutos de formación en democracia

Según un estudio comparado entre estos institutos y escuelas se ha señalado una gran similitud en el tipo de labores asignadas a ellos, aunque cada uno tenga sus propios énfasis (Picado y Aguilar, 2012). En general, las principales funciones son:

1. Fortalecimiento y promoción de valores democráticos.
2. Formación y capacitación a la ciudadanía en materia cívica y electoral.
3. Diseño de implementación de programas de formación y capacitación dirigido a diferentes actores políticos y sociales (a nivel de estudiantes, partidos políticos, funcionarios electorales, grupos ciudadanos).
4. Coordinación y ejecución de programas y proyectos de investigación relacionados con temas de relevancia para la democracia.
5. Divulgación e información.

Esas funciones normalmente son definidas en términos muy amplios, de forma tal que se permitan el abordaje, desde diferentes perspectivas y metodologías, de los temas sustanciales que inciden en el fortalecimiento del sistema democrático.

Entre las características comunes a estas nuevas escuelas e institutos, Picado y Aguilar (2012) destacan:

1. Objetivos. El objetivo fundamental de su creación es el fortalecimiento de los valores del sistema democrático, por medio de la educación y la capacitación.
2. Población *meta*. La población *meta* es, en general, toda la ciudadanía, aunque segmentada en diversos públicos, a fin de dirigir adecuada y asertivamente los mensajes y la capacitación.
3. Inclusión. Existe una voluntad expresa en llevar los procesos de formación a sectores de la ciudadanía con mayores desventajas en el acceso a la capacitación. Se enfatiza en algunos países la necesidad de desarrollar programas con criterios pluriculturales, así como de favorecer su acceso a poblaciones indígenas, afrodescendientes, poblaciones rurales, y a las mujeres.
4. Organización. Las áreas de trabajo identificadas en la mayoría de estos institutos y escuelas de formación, así como sus diseños organizacionales, responden principalmente a las acciones de capacitación, investigación y divulgación. Las metodologías utilizadas son variadas, incluyendo el diseño

de cursos, talleres, seminarios; incursiones en medios de comunicación (campañas, debates, programas informativos), y producción académica especializada, entre las principales. En algunos casos, hay programas académicos especializados.

5. Financiamiento. En relación con su financiamiento la mayoría de estas instancias funcionan con cargo al presupuesto de los organismos electorales. Hay una tendencia a realizar proyectos mediante alianzas estratégicas, así como con agencias de cooperación internacional.

3. La educación democrática desde el organismo electoral costarricense

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) nació mediante disposición legal dentro del trámite del Código Electoral promulgado en 2009. Por tal razón, el origen del IFED se inserta en el largo trámite que supuso la nueva legislación electoral costarricense. El anterior Código Electoral costarricense databa de inicios de la década de 1950, justo después de la conflagración bélica de 1948. Su reforma más significativa había ocurrido en 1996, aunque fue insuficiente para dotar al país de una legislación moderna.

Apenas dos años después, en 1998, el Tribunal Supremo de Elecciones realizó esfuerzos por impulsar un rediseño integral de la ley electoral, canalizados en tres líneas de acción: 1) la elaboración de un Código Electoral tipo para América Latina, en conjunto con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL); 2) el nombramiento de un Comité de Notables –integrado por académicos y políticos de amplia trayectoria– que revisó y recomendó cambios al régimen electoral costarricense; y 3) la consulta a funcionarios electorales de amplia experiencia técnica, respecto a las transformaciones legales necesarias. Con base en esos insumos, el Tribunal Supremo de Elecciones formuló un proyecto de nuevo Código Electoral, que fue presentado a la Asamblea Legislativa en enero de 2001. Dentro del largo trámite de las reformas, a inicios de la legislatura 2006-2010, el TSE propuso a los legisladores la creación del IFED[9].

La iniciativa del TSE se vincula a un proceso de autoevaluación que había mostrado la carencia de herramientas institucionales suficientes para dar

9 Dentro del buen ánimo del TSE para crear el IFED, tuvo especial influencia conocer el funcionamiento de las centrales de capacitación alemanas, que se facilitó por la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en su sede costarricense. Asimismo, en la gestión de la idea de crear un Instituto de este tipo hubo aporte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Costa Rica). Véase Sobrado González (2008) y Sojo (2008).

respuesta a las demandas del entorno en lo referente al rol de los organismos electorales sobre formación en democracia. En esa línea, Luis Antonio Sobrado González, presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, planteó la necesidad de un nuevo abordaje de la educación cívico-democrática, el cual debía comprender las siguientes características (Sobrado González 2008):

1. Brindar a los eventos y procesos correspondientes un sentido de coherencia, continuidad y sostenibilidad.
2. No restringirse a actividades de complemento curricular en el seno de escuelas y colegios ni a la técnica electoral.
3. La población meta debe ampliarse, para abarcar a otros sectores tales como: la militancia de los partidos políticos, los jóvenes ciudadanos, poblaciones indígenas y otros sectores tradicionalmente excluidos de la participación política.
4. Fortalecer los vínculos establecidos con las instituciones universitarias y extenderlos a otras instituciones públicas y a organizaciones no gubernamentales, en orden a romper esquemas de asilamiento social.
5. Complementar el suministro de información teórica, con metodologías que acerquen el concepto de democracia a los problemas propios de la vivencia cotidiana de los costarricenses y sirvan para interiorizar los valores democráticos en su dimensión concreta y operativa.
6. Que se trate de esfuerzos educativos orientados al ejercicio de la libertad, la conciencia crítica, la solidaridad y la ciudadanía activa, es decir, que estimulen la participación activa y comprometida de todos con los asuntos que conciernen al interés común y las necesidades comunales. Sobre este particular, es de esperar que ello se traduzca en actitudes menos individualistas y más favorables respecto del involucramiento ciudadano en las organizaciones y actividades partidarias, cuyo fortalecimiento, modernización y democratización interna ha de ser un eje filosófico constante en este ámbito.
7. Ha de procurarse una adecuada perspectiva de género y un enfoque incluyente.

En consecuencia, la iniciativa del TSE para la creación del IFED se explica, en buena medida, por la necesidad de herramientas para atender las nuevas expectativas ciudadanas respecto al rol que el organismo electoral debía asumir en términos de promoción de valores democráticos. Estas expectativas

se pueden vincular a la necesidad de llenar el vacío en capacitación ciudadana que los partidos políticos fueron abandonando desde la década de 1980[10].

Al inicio de su discusión legislativa, la creación del IFED gozó de buena acogida entre las diputadas y diputados integrantes de la Comisión Especial de Reformas Electoral y Partidos Políticos. Sin embargo, al final del trámite la norma estuvo a punto de ser suprimida, lo cual se evitó mediante algunos cambios en la redacción de la norma que enfatizaran su vocación a la democracia inclusiva, a la vez que, por las reservas de algunos legisladores a crear más burocracia, se removió del proyecto la propuesta de dotar al instituto de personería jurídica instrumental. El Código Electoral entró en vigencia en octubre de 2009, incluyendo un artículo, el 309, referente a la creación y funciones del IFED. Finalmente, el IFED entró en funcionamiento el 1° de junio de 2010, según acuerdo del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Sesión Ordinaria N.° 045-2010, celebrada el 25 de mayo de 2010[11].

Según el encabezado del artículo 309 del Código Electoral, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia es una dependencia del Tribunal Supremo de Elecciones que está dedicada a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica. De tal manera, se indican, de la manera más general, los dos públicos meta del IFED, que luego serán desarrollados en los incisos de la norma, a saber, la ciudadanía y los partidos políticos. El concepto de ciudadanía debe entenderse no en sentido normativo restringido, es decir, como los costarricenses mayores de 18 años de edad y portadoras de la cédula de identidad, sino en el sentido amplio,

10 Por este motivo, resulta de crucial importancia lo decidido por éste en sesión del 22 de febrero de 2007 a propósito de la definición del nuevo marco filosófico institucional y el Escenario para el Plan Estratégico Institucional 2008-2012, en cuanto fijó como visión institucional la siguiente: "Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática". En armonía con esa nueva visión también determinó como uno de los escenarios de ese Plan Estratégico, el siguiente componente dentro el eje temático "comunicación": "(...) con el objeto de fortalecer y reposicionar la imagen institucional y la educación cívico-democrática, es necesario impulsar, a través de una acción estratégica en coordinación con la Comisión de Asuntos Académicos, la promoción de la cultura democrática" (Sobrado González, 2008:8).

11 El apoyo legislativo a la creación del IFED reconoce la necesidad de fortalecer la capacitación partidista y la formación en democracia, más allá del papel que en ese sentido juegan los partidos políticos. "En Costa Rica, la capacitación política ha sido la gran víctima de la intermitencia institucional de los partidos nacionales. Efectivamente, estos partidos son básicamente organizaciones en estado latente entre procesos electorales. El Partido Liberación Nacional (PLN) acostumbra "despertar" cuando organiza sus procesos internos y oficialmente da inicio a la campaña para los comicios nacionales –liderada por los miembros de la facción ganadora. Una vez concluida la elección nacional, el ciclo comienza nuevamente. En el caso de los otros partidos importantes del país, el Partido Acción Ciudadana (PAC) ni siquiera ha tenido primarias en su breve historia, mientras que el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) ha seguido una dinámica bastante similar al PLN. En cuanto al Movimiento Libertario (ML), su estructura interna ha sido habitualmente muy cerrada. Todo ello perjudica inevitablemente la consolidación institucional de estas agrupaciones, lo que a su vez redunda en un alarmante déficit de capacitación y formación política. Todo esto, valga decir, es percibido como una de las causas del desencanto hacia los partidos políticos" (Sánchez Campos, 2007:6).

referido a los habitantes del territorio nacional e, inclusive, a las personas de nacionalidad costarricense que viven fuera del país. Así se deduce, por ejemplo, del encargo expreso al IFED para colaborar con el sistema educativo, incluyendo estudiantes de primaria y secundaria, sin distingos de edad o nacionalidad. En cuanto a los partidos políticos, en su condición de actores protagónicos de la contienda electoral, la competencia del IFED abarca a los partidos de escala nacional, provincial y cantonal.

La labor del IFED es esencialmente pedagógica, pues, según la ley, le corresponde formular programas de capacitación tendientes a promover, por una parte, los valores democráticos y, por otro, la participación cívica. Esta disposición normativa es importante porque autoriza el desarrollo de un discurso a partir de valores democráticos, a la vez que asume una posición normativa favorable a la participación ciudadana. La norma no indica cuáles valores han de ser enfatizados, dejando al IFED la potestad de definir la carga axiológica del concepto democrático y de decidir los énfasis que mejor se adapten a determinada coyuntura.

Formación en democracia desde el organismo electoral

La formación en democracia es una función totalmente novedosa para el Tribunal Supremo de Elecciones. No fue sino con el Código Electoral de 2009 que se atribuye al máximo organismo electoral costarricense la tarea de promover la convivencia democrática. Esto constituye un giro en la retórica del TSE, pues de un discurso vinculado específicamente al sufragio y, por ende, a la democracia procedimental, ahora debe trabajarse el concepto de democracia más allá de lo electoral.

4. Funciones del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

El IFED tiene siete tareas asignadas por ley, a saber:

1. Realizar programas de formación de ciudadanía activa.
2. Capacitar e informar a la población en el ejercicio de los derechos electorales, el sistema democrático y el rol de los funcionarios de elección popular.
3. Ofrecer capacitación a los partidos políticos en administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna.
4. Colaborar con los partidos en formación ciudadana.
5. Fomentar la investigación sobre democracia y elecciones.
6. Administrar un centro de documentación especializado.

7. Colaborar con el Ministerio de Educación Pública en programas de educación cívica.

Estas siete funciones se traducen, a nivel operativo, en cuatro áreas de trabajo: promoción de valores democráticos, capacitación a partidos políticos, gestión del conocimiento y apoyo al sistema educativo.

Promoción de valores democráticos

Las dos primeras funciones, realizar programas de formación de ciudadanía activa y capacitar a la población sobre el ejercicio de los derechos electorales, el sistema democrático y el rol de los funcionarios de elección popular, se dirigen al público meta más extenso: la ciudadanía, en sentido amplio, y la población en general. El encargo de realizar programas de formación de ciudadanía activa resulta acorde con la aspiración de una democracia participativa. Los programas han de componerse de diferentes proyectos que, a su vez, engloben diversas actividades. La otra función dirigida a la ciudadanía se concreta en capacitar e informar sobre el ejercicio de los derechos electorales, el sistema democrático y el rol de los funcionarios de elección popular12.

Capacitación a partidos políticos

Las siguientes dos funciones se refieren a los partidos políticos como público meta. Por una parte, el IFED debe ofrecer capacitación a los partidos políticos en administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna. En este caso, se trata de una oferta, es decir, se pone a disposición de los partidos una alternativa de capacitación sobre temas técnicamente ligados al régimen electoral, en los cuales se atribuye al TSE particular experticia. Además, el IFED debe colaborar con los partidos en formación ciudadana. En este caso, se trata de una función auxiliar, consistente en brindar ayuda a los partidos para el desarrollo de sus propios programas de formación. El IFED no puede sustituir a las agrupaciones políticas en sus tareas de adoctrinamiento, ni realizar capacitaciones con contenido ideológico partidista. Sin embargo, sí debe brindar colaboración a los partidos en temas técnicos electorales, así como ayudarles a formular sus propios proyectos de capacitación[13].

12 "Esta es una de las reformas de más importancia que se han introducido en el proyecto de nuevo Código Electoral, y una de las mejores razones para aprobar la iniciativa. Se trata de enviar a la ciudadanía la señal clara de que debe tomarse en serio el tema, y asumirse un compromiso real con la educación y con la formación de los valores cívicos y democráticos. Si los partidos políticos responden adecuadamente a esta demanda, y retoman la bandera de la formación y capacitación de nuevos líderes, indudablemente contarán con una herramienta de primer nivel en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia" (Sánchez Campos 2007:9).

13 "La creación del IFED, vista con buenos ojos en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Partidos Políticos que me honra presidir, no pretende reemplazar la formación y capacitación ideológica y programática brindada por los partidos políticos. Esto corresponde exclusivamente a las agrupaciones políticas, ya que la definición del pensamiento, de las metas y objetivos políticos, y de la manera de conseguirlos es responsabilidad de cada una de ellas y no de un ente público" (Sánchez Campos 2009:8).

Gestión del conocimiento

Las siguientes dos funciones se enmarcan en la gestión de conocimiento. Se atribuyen al IFED las tareas de fomentar la investigación sobre democracia y elecciones, así como administrar un centro de documentación especializado en esos temas. El Instituto, en su diseño legal, no se define como un centro de educación superior, pero debe fomentar la investigación sobre esos temas acudiendo, entre otros medios, a convenios de cooperación con universidades, nacionales o extranjeras, y con instituciones dedicadas a la investigación y la docencia. Tomando en cuenta la atribución de administrar un centro de documentación especializado, el TSE dispuso adscribir al IFED la anterior biblioteca institucional, con su acervo de más de diez mil documentos. Según la propia ley, el Centro de Documentación debe hacer uso de las nuevas tecnologías de la información[14].

Apoyo al sistema educativo

Otra función del IFED consiste en apoyar al sistema educativo, es decir, colaborar con el Ministerio de Educación Pública (MEP) en programas de educación cívica. La educación pública en Costa Rica comprende aproximadamente 3500 escuelas primarias y novecientos colegios de educación secundaria, cifras que varían levemente año con año. El IFED colabora con el MEP tanto en la revisión de contenidos de los cursos de educación cívica, labor coordinada por medio del Consejo Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), como en la realización de talleres dirigidos a tribunales electorales estudiantiles y a gobiernos estudiantiles de todas las escuelas y colegios públicos del país.

En síntesis, la creación del IFED amplía las funciones sustanciales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pues, aparte de sus tareas como administración electoral, jurisdicción electoral y registro civil, se asume el nuevo rol de promoción de valores democráticos. Esto implica un importante

14 "En segundo lugar, se pretende que el IFED genere y promueva sistemas de formación sobre temas políticos nacionales e internacionales. De este modo, podrá servir como un foro de discusión de gran importancia, donde personas de todos los partidos podrán informarse y dialogar sobre las materias esenciales de la política actual. (...) Como tercer aspecto, el IFED tendría una amplia participación en el impulso y difusión de investigaciones y publicaciones relacionadas con la política y las instituciones democráticas. De esta manera, contribuirá profundamente con el conocimiento y capacidad de adaptación de los partidos políticos a las circunstancias históricas y sociales que se vayan presentando. (...) En cuarto lugar, y en estrecho vínculo con el anterior enunciado, el IFED servirá como vehículo de gestión para intercambiar información, estudios y proyectos de cooperación técnica y académica con otras entidades, dentro y fuera del país. Su contribución al acervo cultural y académico en la materia política y electoral será muy enriquecedora. (...) Por último, todo este flujo de información le permitirá al IFED establecer un centro de documentación especializado en temas políticos. Indudablemente, el uso de técnicas informáticas le permitirá no solo a los partidos, sino también a estudiantes, académicos, investigadores y a los ciudadanos apasionados de este tema, el acceso a un innumerable bagaje de investigaciones, estudios y comentarios. Estos, sin duda, ayudarán a comprender mejor la cambiante realidad política de nuestro país" (Sánchez Campos, 2007:9).

desafío como organismo electoral, ya que necesariamente deberá propiciar nuevas formas de interacción con sus diferentes públicos.

5. Desafíos de la formación democrática desde los organismos electorales

Seguramente sea demasiado pronto para valorar el impacto de los institutos y escuelas de formación en democracia de los organismos electorales. En los casos de los institutos de mayor trayectoria, como los de México, Panamá o Perú, se ha destacado su capacidad para formular programas educativos de largo alcance e, inclusive, promover reformas educativas con propuestas curriculares innovadoras y materiales innovadores (Thompson 2012:21).

Las oportunidades son muchas, tanto en términos de consolidar la institucionalización de los organismos electorales, mejorar el funcionamiento de los partidos políticos, promover un debate permanente y amplio sobre los desafíos que enfrentan las democracias en América Latina, generar espacios de inclusión para sectores tradicionalmente relegados, o potenciar la participación ciudadana en la política.

Siguiendo el punto de vista de Núñez (1999:176), los institutos y escuelas de los organismos electorales deben evitar tres reduccionismos a la hora de enfrentar el tema de la formación para la vida en democracia: 1) concebir la educación cívica como un asunto curricular restringido a los ámbitos de las instituciones educativas formales, 2) entender la educación cívica como una acción de forma parte de actividades específicas, por ejemplo, un proceso electoral, pero que una vez pasado ese evento deja de ser prioridad, 3) asumir la educación cívica como un asunto teórico e intangible en detrimento de la promoción de prácticas concretas de participación.

Entre las principales amenazas, cabe señalar la rápida pérdida de credibilidad e impacto de los institutos y escuelas en la medida en que los organismos electorales de los que forman parte no puedan mantener su necesaria autonomía y neutralidad frente a los partidos políticos y los gobernantes. Ello por cuanto en algunos contextos se ha notado una lamentable involución en los niveles de eficiencia técnica e independencia de los organismos electorales[15].

15 Desde una perspectiva global, las agencias internacionales impulsaron diseños de administración electoral sin tomar muy en cuenta los contextos de implantación (Bjornlund 2004:121). Luego dichos procesos fueron descuidados, pensando quizás que la consolidación democrática traería, por sí sola, elecciones limpias y justas. Sin embargo, la realidad ha desmentido ese supuesto. En algunos casos se nota un retroceso en la independencia, eficiencia y credibilidad de la gestión electoral. Algunos países presentan fachadas de democracia, inclusive mediante elecciones multipartidistas para la elección del ejecutivo, solo para disfrazar y consolidar realidades autoritarias. Por tal razón, Schedler (2006:1-3) afirma que los regímenes contemporáneos de autoritarismo electoral están conduciendo la añeja práctica de la manipulación electoral a nuevas dimensiones.

6. Conclusión

En este capítulo se ha descrito la tendencia latinoamericana a crear dentro de los organismos electorales un instituto o escuela con funciones vinculadas a la formación para la vida en democracia. México en 1995 y en 1998, Perú en 2005, República Dominicana en 2006, Bolivia, Costa Rica y Argentina en 2009, Guatemala, Honduras y Venezuela en 2010, o Ecuador en 2011, son ejemplos incluidos en este análisis. En total, una docena de países cuentan ya con este tipo de institutos, cada uno con sus características propias y sus énfasis aunque, en general, suelen encargarse de promover valores democráticos entre la ciudadanía, brindar apoyo al sistema educativo en materia de educación cívica, ofrecer capacitación a los partidos políticos en materia electoral, promover estudios e investigaciones sobre democracia electoral y administrar centros de documentación especializados.

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia de Costa Rica, creado mediante el Código Electoral de 2009, constituye un buen ejemplo del diseño y expectativas generadas en torno a esta innovación. De esta manera, los organismos electorales asumen el enorme reto de realizar aportes significativos a la vida democrática, más allá de la gestión electoral.

La oleada de creación de institutos y escuelas democráticas presenta oportunidades y desafíos para los organismos electorales latinoamericanos, ya que añade una función pedagógica que trasciende los temas de la capacitación electoral tradicional, en la medida en que propende al desarrollo de valores, actitudes y destrezas ciudadanas para la convivencia social y la participación política.

Bibliografía

BJORNLUND, Eric C.
2004 Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 383 págs.

CHACÓN DE CÁRCAMO, Carmen
2012 "Intercambio de experiencias con escuelas e institutos de formación y educación democrática en el seno de los organismos electorales miembros de UNIORE: caso de Panamá", en *Revista de Derecho Electoral* (San José), n°. 14, segundo semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 209-220. Versión digitalizada disponible en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista14.pdf >.

CUÉLLAR M., Roberto
2003 "Presentación", en INTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Educación en valores éticos. Guía metodológica para docentes*. San José, Costa Rica: IIDH, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España y la Autoridad Noruega para el Desarrollo Internacional-NORAD (pp. 7-9) 84 págs. Versión digital en PDF: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22268.pdf>.

FIALLOS OYANGUREN, Mariano
1999 "Democracia, participación ciudadana y educación", en VV.AA., *Capacitación Cívica y Electoral*, serie Cuadernos de Capel/44, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/CAPEL (pp. 15-35), 200 págs. Versión digital: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2020/1.pdf >.

JARAMILLO, Juan
2007 "Los órganos electorales supremos", en NOHLEN, Dieter, Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO y José THOMPSON (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, Serie Obras de Política y Derecho, segunda edición, en coedición con la Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral (pp. 371-436), 1.364 págs. Versión digital del libro: <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/Publicaciones_en_linea/Nohlen_Tratado%20de%20derecho%20electoral.pdf>.

LÓPEZ PINTOR, Rafael
1999 *Votos contra balas*. Barcelona: Planeta.

NÚÑEZ, Eduardo
1999 "Desafíos del trabajo de educación ciudadana: la colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil", en VV.AA., *Capacitación Cívica y Electoral*, serie Cuadernos de

Capel/44, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/CAPEL (pp. 159-). 200 págs. Versión digital: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2020/1.pdf >.

PICADO LEÓN, Hugo
2012 "Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia", en *Revista de Derecho Electoral* (San José), n°. 14, segundo semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 168-189. En: < http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista14.pdf >.

PICADO LEÓN, Hugo, e Ileana AGUILAR
2012 "La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos", en *Revista de Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 14, segundo semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 116-141. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista14.pdf >.

SÁNCHEZ CAMPOS, Fernando
2007 "La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política", en *Revista de Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 3, primer semestre, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Disponible en: <https://www.tse.go.cr/revista/art/3/sanchez_campos.pdf>.

SCHEDLER, Andreas (ed.)
2006 *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition.* Londres & Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 267 págs.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio
2008 "Educación cívico democrática y su abordaje a través del IFED", *Revista de Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 5, primer semestre, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pp. 147-153. Versión digital disponible en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista5.pdf >.

SOJO, Carlos
2008 "Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en apoyo del fortalecimiento de los partidos políticos y la cultura cívica de Costa Rica" [presentación en PowerPoint], en *Revista de Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 5, primer semestre, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pp. 155-171. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista5.pdf >.

THOMPSON JIMÉNEZ, José
2012 "La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina", en *Revista de Derecho Electoral* (San José, Costa Rica), n°. 14, segundo semestre, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pp. 5-25. <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/revista14.pdf >.

THOMPSON JIMÉNEZ, José, y Piero CORVETTO
2007 "Relatoría / Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2007 y el rumbo de la democracia electoral en las Américas. Algunas conclusiones", en *Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas (Ciudad de Lima, 3-6 de diciembre de 2007)*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), pp. 267-277, 322 págs. Versión digitalizada disponible en formato PDF en el siguiente enlace: <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/downloads/L-0044.pdf>.

GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN ELECTORAL COMO GARANTÍA DE LA DEMOCRACIA: EL CASO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA COMPARADA

Consuelo Laiz Castro

1. Introducción

Si las sociedades actuales se caracterizan por su diversidad, dinamismo y complejidad, estos rasgos también los podemos observar en la maquinaria electoral de un sistema democrático, con la participación de varias instituciones, el dinamismo de los actores intervinientes distintos y diversos, y sobre todo, la gran complejidad que supone la puesta a punto de todos los mecanismos y engranajes necesarios para que la jornada electoral transcurra como un día más, sin incidencias que destacar.

Los órganos administrativos encargados de llevar a cabo un proceso electoral, desde la publicación del decreto de convocatoria hasta la publicación de los recursos contencioso-electorales y la constitución de las nuevas cámaras, desarrollan un conjunto complejo y coordinado de actividades que tienen como objetivo cumplir con los requisitos y garantías de la democracia y así contribuir a su permanencia. Los procedimientos de una acción política democrática no solo sirven para su materialización, sino que también pueden afectar a los contenidos y a los valores que esa misma acción alberga.

El sistema político democrático puede ser calificado como tal, porque, además de los valores que defiende (valores y principios nunca totalmente alcanzados), cuenta con un conjunto de procedimientos, conocidos y ciertos, que garantizan

la legalidad de las acciones políticas. Pero aún más, el procedimiento mismo contiene elementos cualitativos y simbólicos que afectan al contenido de la democracia. En ocasiones transformar el procedimiento, tomado como algo formal, puede significar transformar el contenido. En la materia electoral que nos ocupa, la acción de votar en público en los locales habilitados para ello nos permite afirmar posteriormente que el país ha vivido su jornada electoral en tal o cual clima, pero, ¿podríamos identificar de igual modo una jornada electoral realizada desde cada uno de los hogares de los votantes y sus ordenadores? ¿Cómo describir el clima social y político de esa jornada?

Es cierto que la acción de votar está orientada a producir poder, a crear gobernantes o cargos públicos y eso se conseguiría igualmente de una u otra forma; sin embargo, en el camino se habría perdido el objetivo de la cohesión o de la integración social que producen las elecciones, lo cual es imprescindible para el buen gobierno de unas élites y su obtención de legitimidad por parte de los gobernados.

El tiempo presente ha roto las estrictas fronteras que antes existían entre lo público y lo privado, pero la política en todos sus frentes sigue ocupándose de la actividad que gestiona el conflicto social por los bienes colectivos, de forma que es difícil eludir el espacio público y no parece del todo conveniente cuando se trata de fenómenos políticos. En todo caso, se opte por unos procedimientos o por otros, las elecciones tienen que seguir cumpliendo con las funciones que la democracia les atribuye: producir legitimidad, producir gobierno, producir representación, participación y debate. En definitiva, el proceso electoral sirve, a través de un complejo entramado de procedimientos y etapas, para producir "opinión" (Sartori, 2009:33); la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión.

La celebración de elecciones (libres, periódicas, competitivas y limpias) constituye una de las vías más potentes y extensas de generar legitimidad en el conjunto del sistema político, además de materializar la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos, mediante la rendición de cuentas (*accountability*) vertical. Pero unas elecciones no se reducen a la jornada electoral –siendo esta ya compleja en sí misma–, sino que forman una estructura compleja de procedimientos, plazos y etapas, orientados a producir *gobierno*, y cuya limpieza, legalidad y libertad comprometen el valor y significado de los resultados. Es por ello que la puesta en marcha de la maquinaria electoral, encargada de preparar la infraestructura necesaria que permita el ejercicio del derecho de sufragio con plenas garantías de libertad, eficacia y legalidad, se convierte en un factor clave de legitimidad y consolidación de las instituciones democráticas.

En la medida en que los organismos de gestión y administración electoral tienen la potencialidad de mejorar la limpieza, eficacia y garantías de unas elecciones, esos procedimientos adquieren una relevancia de primer orden, pues contribuyen a mejorar la calidad de una democracia. Por ello, es conveniente conocer el diseño institucional de los procedimientos y organismos electorales en cada sistema político y los distintos modelos existentes, pues estos varían mucho, según los casos, y siempre están a expensas de la trayectoria política de cada país, de los años de experiencia democrática, de las tradiciones sociales y culturales, de los hábitos políticos, de la geografía del territorio o de los recursos disponibles, entre otros factores.

A modo de premisas se pueden señalar tres aspectos que suelen estar presentes en los debates sobre los organismos de gestión electoral, más allá del modelo específico que se adopte: 1) sea cual sea la técnica aplicada (voto electrónico, censo biométrico, Mesa Administrada Electrónicamente –MAE–), la gestión del proceso electoral ha de ser transparente, ágil, respetuosa con el Estado de derecho y capaz de contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas; 2) si los objetivos que se persiguen con la celebración de unas elecciones están claros, tanto la modernización de la gestión electoral como la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) al proceso se convierten en aliados eficaces de dichos objetivos; 3) la aplicación de los principios que orientan la gobernanza electoral, ponen el acento en el incremento de la participación y la interacción de los actores implicados, con el objeto de alcanzar una mayor responsabilidad y eficacia.

El desarrollo de estos argumentos y la observación de la realidad, aplicados al caso español, muestran que la regulación minuciosa de las elecciones y del proceso electoral, especialmente desde la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, junto con la transparencia en su aplicación y la progresiva gobernanza electoral, en términos de coordinación y eficacia, han sido un factor importantísimo en la aceleración de la consolidación democrática. En la actualidad, tras una experiencia de más de treinta años, España figura entre los países que aplican con éxito los requisitos de rapidez, seguridad y transparencia en el escrutinio de votos y su transformación en cuotas de poder institucionalizado.

La democracia española, desde el principio, ha puesto mucho énfasis y atención en dar unos resultados electorales provisionales que garanticen la seguridad de los datos, además de su corrección y transparencia. La propia legislación electoral recoge este principio y encarga al gobierno la información provisional de los resultados. Pero, además, a lo largo del tiempo se ha ido perfeccionando

tanto el sistema de recuento de votos, gracias a las TICs, que la ciudadanía no concibe desconocer los resultados provisionales en la misma noche electoral e, igualmente, ha convertido la transparencia del recuento provisional en un elemento imprescindible de la legitimidad del sistema democrático.

El capítulo aborda el diseño y funcionamiento de los organismos electorales en España, la importancia que puede alcanzar la difusión de unos resultados provisionales con rapidez, exactitud y limpieza para aumentar la confianza ciudadana y el fortalecimiento democrático y, por último, el alto rendimiento que puede resultar de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (desde luego bajo criterios de juicio, razón y prudencia) en las distintas fases y etapas del proceso electoral.

2. La gobernanza electoral

Las formas de gobierno en gobernanza requieren de una acción pública atenta a la interacción con actores diversos, tanto públicos como privados, con el fin de alcanzar una mayor integración social, mediante distintas formas de colaboración y coordinación entre los actores implicados.

Al día de hoy, el concepto de gobernanza puede permitir, tanto en la teoría como en la práctica, abordar la función de gobierno de una sociedad de forma más eficaz y más integradora; aunque también, "el concepto de gobernanza se ha convertido en un término que se ha popularizado en numerosos ámbitos de las ciencias sociales. Aparentemente, este concepto es necesario, aunque tampoco se puede negar que se ha puesto de moda" (Kooiman, 2005:57). Una "moda" muy extendida y hoy consolidada, desde el momento en que tanto la academia, como la Unión Europea[1] y distintos organismos internacionales de Europa y América, se hacen eco del concepto y orientan sus recomendaciones políticas en dicha perspectiva. Lo que no supone afirmar que no haya voces discordantes.

Más allá de las distintas interpretaciones de la gobernanza que inciden en aspectos específicos de su uso, bien como estado mínimo, como gobernanza corporativa, como nueva gestión pública, como "buena gobernanza", como sistema cibernético o como redes autoorganizadas, la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno y un nuevo método con el que se

1 En La Gobernanza europea. Un Libro Blanco, se señala que "El concepto de "gobernanza" designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia" (DOCE, 2001:287/5).
El concepto en español queda recogido en el Diccionario de la Lengua Española, en la edición de 2001, donde la gobernanza se define como: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

gobierna la sociedad (Rhodes, 2005:99-100). En términos evaluativos de "buena gobernanza", gobernar en gobernanza es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad; los cinco principios recogidos en el *Libro Blanco* de la UE –apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia– marcan las pautas principales que deben seguir los procesos y los comportamientos de los actores gubernamentales y de los demás actores implicados en una determinada política pública. Y por muy complejos que lleguen a ser los canales de interacción y las redes de actores intervinientes en una política pública, los gobernantes-representantes han de rendir cuentas de su acción ante los gobernados-representados.

Los mecanismos de rendición de cuentas en materia electoral (*accountability* vertical) se desarrollan e interactúan de manera diferente en un régimen parlamentario, en uno presidencial o en uno semipresidencial. En el presidencialismo la rendición de cuentas de los gobernantes es más directa, mientras que en el parlamentarismo la mediación (de los partidos, de diversas instituciones y de otros actores) es más importante. Por otra parte, en las nuevas democracias la *accountability* vertical-electoral está más desarrollada que la rendición de cuentas institucional horizontal (del Campo y Laiz, 2010:60). En cualquier caso, la responsabilidad que se les exige a los gobernantes en materia electoral está orientada, fundamentalmente, por los resultados electorales: los ciudadanos premian o castigan a los cargos públicos electivos dando o negando su voto. Esta *accountability* vertical-electoral indica que el poder está bajo control y sometido a responsabilidad, y permite diferenciar un régimen democrático de otro que no lo es y confiere al conjunto del sistema la legitimidad de origen, derivada de las urnas.

Por otra parte, esa legitimidad del conjunto del sistema político conquistada en las urnas puede quedar cuestionada por defectos de forma, de procedimiento, de falta de garantías o de transparencia de los organismos electorales que intervienen en la puesta en marcha de la maquinaria electoral. Por ello, cada vez se presta más atención al estudio y análisis de los órganos de gestión electoral, más allá de la extendida confianza sobre su eficiencia en el entorno de las viejas democracias. Aunque la vigilancia sobre la gestión y administración de las elecciones sea más necesaria en las jóvenes democracias, pues los niveles de desconfianza ciudadana y entre los actores intervinientes es mayor, también es necesaria en los demás casos: la vigilancia y crítica de los mecanismos electorales fue lo que permitió que las viejas democracias mejoraran, en su día, sus procedimientos y su limpieza electoral que, por otra parte, deberá continuar si se quiere mantener y mejorar el actual grado de

legitimidad. Igualmente, el conocimiento de los distintos modelos de gestión electoral existentes y sus correspondientes ventajas e inconvenientes facilita la aplicación de innovaciones en otros países, al igual que todo aquello referido a la incorporación de las TICs en diferentes etapas del proceso electoral. Teniendo siempre presente que el perfeccionamiento de los organismos electorales en cada país, está fuertemente condicionado por tradiciones culturales, sustratos sociales, hábitos, tipo de instituciones y comportamiento de los actores, además del grado de confianza ciudadana existente.

Tanto la responsabilidad política de los gobernantes y los poderes públicos, por medio de los resultados electorales –en términos de legitimidad de origen del sistema democrático– como la calidad de las normas y procedimientos de los órganos de gestión electoral –en términos de gobernanza electoral– contribuyen a garantizar y aumentar la calidad democrática de un país.

En lo que se refiere a la gestión y administración de las elecciones, la gobernanza electoral "abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales y prácticas organizativas que determinan: a) las reglas básicas de los procedimientos a utilizar en las elecciones y la contienda electoral; b) la organización de campañas, el registro de los votantes, y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y c) la resolución de las disputas y la certificación de los resultados" (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009:17). Y este conjunto de instituciones y de reglas determinan la calidad de las elecciones.

¿Qué ha cambiado en el gobierno de las elecciones en términos de gobernanza? En primer lugar conviene aclarar que, para responder, se toma la gobernanza como marco analítico, entendiendo por ella que el papel del gobierno adquiere un nuevo rol y este está fundado en la coordinación y en la colaboración público-privada (además de los otros principios ya expuestos). Pero también se tiene en cuenta que "la presencia del Estado en los procesos de gobernanza puede ir desde su contemplación como coordinadores hasta ser uno tan solo de los actores políticos más relevantes del proceso de gobernanza", tal como señala José Manuel Ruano[2] (2002:2). Así, respondiendo a la pregunta planteada, podemos afirmar que la gobernanza electoral en España no ha cambiado en cuanto a sus componentes –la normativa, las reglas procedimentales, la organización de las sucesivas etapas y la resolución del contencioso-electoral–. Sin embargo, sí se pueden destacar algunos cambios en el rol del gobierno que se han ido consolidando a medida que los principios de la gobernanza

2 Agradezco al profesor Ruano su tiempo y sus explicaciones, sugerencias y aportaciones en materia de gobernanza que me han permitido elaborar este epígrafe con mayor precisión y conocimiento. Si bien con su ayuda he podido abordar mejor el tema, las deficiencias del mismo tan solo me corresponden a mí.

impregnaban las administraciones públicas en los comienzos del nuevo siglo. En este sentido, se detectan importantes interacciones entre los actores del proceso; igualmente, adquieren importancia progresiva algunas actuaciones mediante la coordinación entre actores públicos y privados; también están presentes actores muy relevantes y diferentes al gobierno, como es el caso de los ciudadanos seleccionados por sorteo para constituir las mesas electorales en la jornada electoral, los cuales se convierten en los principales protagonistas del proceso. Y desde luego, los sucesivos esfuerzos de las administraciones y órganos de gestión electoral para acercar su gestión al ciudadano con objeto de aumentar la participación y la transparencia se enmarcan en esta nueva forma de gobernar en gobernanza.

La noción de gobernanza surgió como alternativa al diagnóstico de la "incapacidad" de los gobiernos para hacer frente y responder a los problemas sociales que se les presentaban y para adaptarlos a las nuevas formas de organización social, económica y política. Se puede definir según Le Galès, como un proceso de coordinación de actores, grupos e instituciones para alcanzar los objetivos definidos y discutidos colectivamente. Sus cuatro rasgos más característicos son: 1) el policentrismo institucional; 2) una frontera imprecisa entre lo público y lo privado; 3) el punto de mira centrado en la dimensión procedimental de la acción política; 4) una relación diferente con el poder y la autoridad, concebidos estos de manera más horizontal, cooperativa y flexible. (Le Galès, 2010: 299-300). De acuerdo con estas características, la gobernanza electoral en España, entendida como fenómeno, se manifiesta sobre todo en algunos procesos de interacción y coordinación de actores. Además, se han flexibilizado las relaciones de los distintos grupos y actores intervinientes con la autoridad responsable del proceso (entre otras razones gracias a las TICs). Dicha autoridad sigue siendo el Ministerio del Interior, institución que actúa como coordinadora de las demás instituciones, organizaciones y ciudadanos implicados en la maquinaria electoral y, además, asume la responsabilidad última de la gestión de las elecciones.

Como se verá más adelante, la gobernanza electoral en España da muestras de vitalidad, sobre todo en materia de interacción entre actores (instituciones, partidos políticos, actores privados), con el fin de mejorar la eficacia de los objetivos. También avanza el campo de la modernización del proceso electoral mediante las TICs, en interacción con actores e instituciones de países de América Latina y, en los últimos años, la administración electoral española ha dado un gran paso en el acercamiento a los ciudadanos, gracias a la "ventana" interactiva de su nueva web. Como dice Kooiman (2005:58), las cadenas de interdependencia se amplían. Las líneas divisorias entre los sectores público y

privado se están borrando y los intereses no son tan solo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Así, los roles del gobierno no disminuyen pero sí que cambian.

3. Diseño institucional de los organismos electorales en España

La organización y realización de unas elecciones generales supone la máxima movilización de recursos y personas en tiempo de paz. Ello explica que la organización de unas elecciones no se inicie con la convocatoria electoral, sino que requiere una actividad, cuidado y atención permanentes. Así está previsto en la legislación: los organismos encargados de las elecciones son permanentes y cuentan con tiempos para la reflexión, con momentos para la aplicación de las modificaciones (reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, LOREG) y con circunstancias favorables para avanzar con prudencia en la modernización del proceso electoral (como las Mesas Administradas Electrónicamente, MAE) y en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información a la gestión de elecciones.

La normativa electoral diferencia con claridad entre la Administración del Estado, gestora del proceso y que recae en el Ministerio del Interior del Gobierno de España, y la Administración electoral, quien está encargada de garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral así como del principio de igualdad (LOREG, artículo 8.1), pero que no tiene ninguna competencia en la gestión del procedimiento. Dicha Administración electoral está formada por las Juntas y las mesas electorales, con la Junta Electoral Central en la cúspide de una estructura administrativa garantista e independiente de los poderes, que vigila, controla y garantiza la transparencia.

3.1. La Administración gestora de los procesos electorales

Las competencias del Estado en materia electoral son complejas y comprometen a distintas administraciones públicas, pero todas esas competencias giran en torno a dos cuestiones: 1) el derecho de sufragio, derecho fundamental recogido en la Constitución (CE, 23) y regulado por Ley Orgánica; 2) el régimen electoral, o derecho electoral, recogido principalmente en la LOREG y donde se regulan las distintas competencias de los organismos electorales.

Comenzando por lo que podríamos llamar el escenario, la sustancia de la gestión de los procesos electorales reside en dos elementos centrales. De una parte, la experiencia de movilizar a una extensa organización que abarca todo el territorio nacional, desde el Centro de Recogida de Información –es decir, los resultados– (CRI) y los colegios electorales, hasta los miembros de la

última Mesa electoral. De otra parte, la planificación necesaria para movilizar a esa organización en el mismo día, en todo el territorio y a la vez en todos sus componentes. Hay que tener en cuenta que en un día de elecciones en España se movilizan alrededor de un millón de personas para que los ciudadanos que forman el Censo electoral puedan votar y voten.

Los requisitos de funcionamiento para que esos dos elementos funcionen son: 1) disponer de una maquinaria engrasada; 2) disponer de una red de responsables que organicen y administren el conjunto; 3) revisar minuciosamente las posibles modificaciones introducidas en todos los niveles; y 4) tener presente que en este conjunto de actividades, están implicadas las administraciones Estatal (central y periférica), Autonómica y Local. La movilización de esta estructura está encomendada al poder ejecutivo y está adscrita al Ministerio del Interior, de tal modo que las medidas y mecanismos que la Administración pone en marcha, para cumplir con las competencias encomendadas, son las que protegen el derecho de sufragio y logran que este tenga plena efectividad. Así, la intervención del Ejecutivo es la que garantiza la protección y ejercicio del derecho. En síntesis, la movilización de la estructura es la que dota de garantías al sufragio.

El Ministerio del Interior, como Administración gestora del proceso electoral, se ocupa de las tareas de gestión y coordinación, que podemos desglosar en las siguientes competencias:

1. La organización del proceso electoral.
2. Las relaciones con la Administración electoral.
3. La coordinación con todos los demás organismos, instituciones y personas, que desempeñan funciones electorales.
4. La difusión del escrutinio provisional de resultados.

La organización del proceso electoral requiere de un conocimiento sistematizado de la experiencia que, si no existiera, habría que elaborarlo. Gracias a ese conocimiento existen una serie de protocolos de actuación sistematizados por la experiencia y que se mejoran periódicamente tras una nueva celebración de elecciones. Pasadas las elecciones es cuando se llevan a cabo los períodos de reflexión y evaluación del proceso anterior, destinados a incorporar ajustes y mejoras, integrar modificaciones de normas o abordar aspectos de la modernización del proceso. En muchos casos, la incorporación de modificaciones y mejoras pueden suponer la aprobación de disposiciones o el informe favorable de la Junta Electoral Central. Dado que se trata de una

estructura ejecutiva, sus competencias están estrictamente limitadas por el marco legal vigente. De forma general se puede decir que toda innovación o cambio requiere la aprobación de la Junta Electoral Central.

La logística que el Ministerio del Interior pone en marcha con ocasión de unas elecciones es una maquinaria bien engrasada en la que casi nadie repara y así debe continuar, pues ello supone que todo funciona correctamente.

La actuación planificada comienza antes de la convocatoria electoral y se inicia con la cuantificación de necesidades, cuantificación que se realiza casi un año antes de la convocatoria. Los plazos no son aleatorios, sino que están determinados por la contratación administrativa. Por ello, es prioritario realizar la cuantificación del material electoral necesario, lo que se aborda en colaboración con las delegaciones y subdelegaciones del gobierno. También se recaba la colaboración de la Oficina del Censo Electoral para la cuantificación de determinados impresos.

La Dirección General de Política Interior (DGPI) del Ministerio del Interior (Mir) explica así la problemática de los plazos: "las exigencias de la Ley de Contratos del Sector Público determinan el inicio de la gestión, y a ello responde la primera de las actuaciones a realizar en cuanto a determinación de necesidades de material para el inicio de los expedientes de contratación correspondientes" (Mir-DGPI, 2011:8). Es decir, hay una tarea previa a las demás que consiste en planificar las necesidades de material y servicios a contratar e, igualmente, es necesario elaborar una base de datos donde figuren los responsables de cada actividad o tema, en las delegaciones y subdelegaciones de gobierno.

El propio Ministerio del Interior enuncia[3] los distintos momentos de la gestión, de los que cabe señalar aquí los más significativos, no tanto para hacer una descripción detallada de los mismos, sino como forma de señalar las etapas más importantes de un proceso electoral:

- Expedientes de contratación (según las necesidades ya establecidas) y adecuación de los impresos y la documentación al proceso electoral concreto. En el caso en que haya cambios en los modelos de impresos, estos requieren el informe correspondiente de la Junta Electoral Central

3 Tras la celebración de las Elecciones Generales del 20-11-2011, la DGPI, como unidad responsable de las elecciones, elaboró dos publicaciones que recogen la experiencia acumulada sobre las tareas y actividades de la gestión electoral. Una de ellas, *Elecciones Generales 2011. La modernización de la gestión electoral*, explica los sucesivos pasos de la maquinaria electoral y la incorporación de las TIC a determinados aspectos del proceso. También el *Manual de Gestión de los Procesos Electorales* describe en detalle, mediante una serie de fichas, la sucesión de actividades a realizar: desde la elaboración del proyecto de real decreto de convocatoria, hasta la incorporación de los resultados electorales definitivos a la web electoral y los informes de evaluación postelectoral. Esta segunda publicación está destinada a gestores y administradores de elecciones.

(JEC). Por ejemplo, la papeleta electoral para el Senado, estrenada en las Elecciones Generales de 2011. Para lograr dicha reforma, los pasos del procedimiento fueron los siguientes:

- Reforma de la LOREG por LO 8/2010, en lo que se refiere a la nueva redacción del artículo 171.2.
- Diseño de un nuevo modelo de papeleta electoral por la DGPI.
- Presentación del nuevo modelo a la JEC.
- Siendo la JEC favorable al nuevo modelo de papeleta, la JEC lo comunica a la Mesa del Senado.

- El real decreto de convocatoria4 de elecciones abre paso a nuevas tareas:
  - Calendario electoral; en él se recogen los plazos previstos en la LOREG.
  - Las Juntas Electorales comienzan su actividad y la Administración ha de dotarlas de los medios necesarios.
  - Se pone en marcha la web específica del proceso en cuestión (conviviendo en estos períodos con la web electoral permanente). Dicha web permite acceder a los impresos necesarios para la presentación de candidaturas por parte de los partidos políticos, así como al Manual de Instrucciones para los miembros de Mesa y demás información útil para las elecciones.
  - El Manual de Instrucciones para los miembros de Mesa es "elaborado por el Ministerio del Interior en todas las lenguas cooficiales, ha de ser supervisado por la Junta Electoral Central y aprobado en Consejo de Ministros." (Mir-DGPI, 2011:9).
- Se abre el plazo para la solicitud del voto por correo, lo que supone haber fabricado y distribuido el material electoral necesario, y también el plazo para la solicitud de los electores que se encuentran en el extranjero.
- Con la apertura del plazo de presentación de candidaturas también da comienzo para la DGPI, las tareas de diseño y fabricación de las papeletas electorales, así como el envío de las mismas a los electores en el exterior y a los que hayan solicitado el voto por correo. Simultáneamente, las delegaciones y subdelegaciones del gobierno estarán recibiendo el material electoral que habrán de distribuir a los ayuntamientos para el montaje de los locales electorales y las mesas.
- La gestión y ejecución del presupuesto electoral corresponde a la DGPI y es un presupuesto elevado y complejo porque son varios los centros de gasto

4 En el caso de unas elecciones generales, el decreto de convocatoria siempre incluye el reparto de diputados por circunscripción que la administración gestora calcula.

que intervienen. Los principales centros de gasto son: la propia DGPI, las delegaciones y subdelegaciones de gobierno, el Instituto Nacional de Estadística (Oficina del Censo Electoral), el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, además de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, empresa prestadora de servicios que interviene en tareas relacionadas con el voto CER, CERA (personas que residen permanentemente en el extranjero) y ERTA (electores temporalmente en el extranjero).

- El presupuesto electoral de las pasadas Elecciones Generales de 2011, tal como informó el Ministerio del Interior y la prensa difundió, fue de casi 125 millones de euros, de los cuales las tareas organizativas supusieron cerca de 108 millones y la difusión de los resultados electorales cerca de diecisiete millones de euros (un 13% del presupuesto electoral). Con dicho presupuesto se paga a los miembros de Mesa, a los representantes de la administración, a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, a los miembros de las Juntas electorales, a la empresa que hace el escrutinio provisional y a Correos, entre otras partidas.
- En esta suma, es llamativo el coste de los servicios que presta la Sociedad Estatal de Correos, algo más del 30% del presupuesto, lo que en 2011 ha supuesto 38 millones de euros.
- Por último, el presupuesto contempla un seguro que cubre al millón de personas que intervienen en el proceso electoral.

- También es importante señalar que los presupuestos generales del Estado prevén que el crédito electoral sea ampliable, de modo que la actividad electoral pueda ser presupuestada cuando "no toca", es decir, en caso de que se convoquen elecciones anticipadas. Si no fuera así, sería imposible contratar la compra de cabinas, urnas, o la fabricación de papeletas en los casos de adelanto electoral.

Las relaciones de la Administración gestora con la Administración electoral se caracterizan por la colaboración desde la independencia y la diferenciación clara de competencias. El Ministerio del Interior y la DGPI tienen una estructura administrativa permanente, mientras que la Administración electoral no la tiene; el único órgano permanente es la Junta Electoral Central. Todas las demás Juntas electorales y, claro está, las mesas electorales se constituyen una vez están convocadas las elecciones. Es la DGPI la que dota a las Juntas Electorales de los medios necesarios para cumplir con su función e, igualmente, facilita a los miembros de Mesa las instrucciones y material

necesarios para su actividad. Además de las relaciones respecto a la logística, la administración gestora del proceso debe contar con la aprobación de la JEC, si modifica los modelos de impresos, si utiliza impresos electrónicos, si aplica nuevos sistemas de voto accesible (para invidentes), si cambia un modelo de papeleta, etcétera. En definitiva, la Administración electoral supervisa la logística para garantizar la transparencia y la objetividad del proceso.

La coordinación con los demás organismos que desempeñan funciones en la gestión electoral es diversa y de distinta envergadura. El primero de estos organismos, por su importancia en el proceso, es la Oficina del Censo Electoral (OCE), integrada en el Instituto Nacional de Estadística del Ministerio de Economía y Hacienda. La OCE elabora el censo electoral, función de primera magnitud para realizar unas elecciones limpias. Además, colabora con la administración gestora en el funcionamiento de los distintos procedimientos de votación, ya que se encarga de enviar la documentación a los electores que soliciten el voto por correo o el voto desde el extranjero.

Igualmente, la DGPI coordina la actuación de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos en todo lo referido a los distintos tipos de voto que llegan a través del correo, en la recogida de la documentación de las mesas electorales para ser entregada a la Administración electoral y en la recogida de los votos recibidos en las Oficinas consulares para su entrega a las Juntas Electorales y que procedan al escrutinio.

La administración periférica del Estado también ha de ser coordinada. Las delegaciones y subdelegaciones de gobierno son las instituciones que junto con la Administración gestora llegan a toda la maquinaria puesta en marcha. Por ello, la tarea previa, inicial a todas las demás, consiste en definir las necesidades y confeccionar una base de datos, accesible a todas las unidades implicadas, con los datos de los responsables de cada tema en las delegaciones y subdelegaciones del gobierno.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación es otro de los organismos implicados, pues a través de su servicio en el exterior, se encarga del voto CERA, es decir, gestiona el voto de los españoles residentes en el extranjero; también se ocupa de algunos de los trámites del voto ERTA, esto es, el voto de los españoles que están temporalmente en el exterior.

En el caso de convocatoria de elecciones municipales, el Real Decreto de convocatoria es acordado en el Consejo de Ministros a propuesta de los Ministerios de Interior y Administración Territorial (LOREG, artículo 185).

La DGPI como unidad coordinadora, hace un seguimiento del proceso mediante la solicitud de informes a la OCE, a Correos, al MAEC y a las delegaciones y subdelegaciones del gobierno, sobre la marcha de la gestión que a cada uno de estos organismos e instituciones les corresponde desarrollar. La gobernanza electoral, en cuanto a las prácticas de interacción y comunicación entre instituciones y actores implicados, ha mejorado en los últimos años gracias a la búsqueda de mayor eficacia, por ejemplo, en cuanto al voto en el exterior, y gracias también a las TICs, que permiten acceder a canales de comunicación y entendimiento permanentes.

La difusión del escrutinio provisional de resultados es otra de las funciones relevantes de la Administración gestora del proceso. El artículo 98.2 de la LOREG encomienda al gobierno facilitar la información provisional sobre los resultados de la elección, función que se desarrolla a lo largo de la jornada electoral y que está diseñada con toda precisión de detalles. Se fijan las horas de las comparecencias del gobierno ante los medios de comunicación, la forma en que se comunican los resultados, el acceso de los ciudadanos a la información electoral y la hora aproximada en que el gobierno avanzará los primeros resultados. La difusión de los resultados preliminares de una elección es un proceso que tiene que manejarse con sumo cuidado. La cuestión de los tiempos previstos para informar de los primeros datos requiere precisión y puntualidad, pues cualquier demora en la conclusión del escrutinio y en la difusión de los resultados preliminares puede restar confianza en el proceso de votación. Por ello, la DGPI planifica todas las fases de la jornada y del escrutinio para facilitar la difusión oportuna y puntual de los resultados o, al menos, calcular de forma realista cuándo se pueden anunciar, teniendo en cuenta las infraestructuras de la comunicación empleadas.

El escrutinio de votos y su difusión primera, una vez concluidas las votaciones, es un aspecto poco tratado del proceso electoral, aunque es importante y requiere precisión, rapidez y seguridad. Las organizaciones y redes internacionales especializadas, como IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) y ACE (Red especializada en Conocimientos Electorales)[5], recomiendan la observación de una serie de principios para proteger y asegurar la limpieza del escrutinio y para establecer y mantener la confianza pública en las elecciones. En este sentido, dichas organizaciones recomiendan que los sistemas de escrutinio de votos y sus gestores incorporen y cumplan con los ocho principios siguientes: transparencia, seguridad, profesionalidad, exactitud, secreto de voto, oportunidad y puntualidad, rendición de cuentas y equidad.

5 Internacional IDEA: http://www.idea.int/; Proyecto ACE: http://aceproject.org/

Para esta fase del proceso –la jornada electoral y el escrutinio de votos– la DGPI organiza y prepara el Centro Nacional de Difusión de Datos, donde se traslada la maquinaria electoral y desde donde el gobierno realiza las comparecencias para informar del desarrollo de la jornada. Además, están presentes en el centro los medios de comunicación y los ciudadanos invitados. También se cuenta con la presencia de la JEC, pues será este quien deba resolver en caso de duda, consultas, reclamaciones o posibles incidencias.

Así, desde el Centro Nacional de Difusión de Datos se hace el seguimiento del proceso electoral, recabando constantemente información sobre:

- La apertura de los colegios y mesas electorales. Los representantes de la Administración en cada Colegio informan de la marcha de cada uno de ellos durante toda la jornada, con el fin de si surge alguna incidencia, resolverla en el menor tiempo posible.
- La afluencia de los electores a las urnas. Con esta información, el gobierno comparece a las catorce horas y a las dieciocho horas para informar de los avances de participación.
- La accesibilidad de los colegios, que permite que nadie se quede sin votar por dificultades en el acceso a la urna.
- Las innovaciones tecnológicas que se hayan podido aplicar, como en el caso de las MAE en las pasadas elecciones de 2011.

Por último, se recoge la información sobre el escrutinio provisional, para que en la noche electoral, el gobierno informe de los resultados provisionales, los cuales también se pueden seguir por Internet en tiempo real.

Las pasadas Elecciones Generales de 2011 fueron un punto de inflexión relevante en la aceleración de los tiempos del escrutinio, manteniéndose igualmente la exactitud y la seguridad. El sistema de transmisión de la información ha evolucionado muy rápidamente en los últimos años. Así, se ha pasado de un sistema manual a un sistema de datos digitalizados en un 85% del total, gracias a un procedimiento avanzado de transmisión de la información (PDA), lo que lleva a que los resultados se conozcan rápidamente. La colaboración público/ privado y los avances tecnológicos puestos al servicio de lo público y de la eficacia son una muestra más de la gobernanza electoral. La conclusión que se alcanza sobre la gestión del proceso es que la experiencia acumulada en los años de democracia ha generado un fortalecimiento de las garantías del procedimiento electoral, que ha terminado por redundar en la legitimidad de las elecciones y por derivación del conjunto del sistema político.

Igualmente, la difusión de los resultados provisionales en la noche electoral se ha convertido en el "escaparate" de la normalidad democrática y de la buena marcha del sistema. Es así que nadie cuestiona la gestión; no hay conflictos y hay pocos recursos. La organización electoral española ha sido puesta como ejemplo en otras partes del mundo, sobre todo en América Latina, por su rigor, transparencia y una maquinaria bien engrasada. Además, las formas de gobernanza electoral están cada vez más presentes en dicha maquinaria.

3.2. La Administración electoral

Afirma la profesora Olías de Lima (2011:25) que "la Administración Electoral tiene una incidencia directa en la calidad de la democracia, en su solidez y su credibilidad". Efectivamente, compartiendo estas palabras, observamos que el buen hacer de la Administración electoral con su neutralidad e independencia, y la gestión del proceso ya analizada, hacen del sistema electoral español un caso reconocido de rigor y transparencia.

La actual Administración electoral opera en España desde 1985 en que se aprueba la LOREG. Con ella se implanta, tal como lo describe Gema Pastor (2011:288), "un entramado de órganos especializados en funciones electorales y vertebrados de manera jerárquica que se erigen como la máxima autoridad formal en los procesos electorales, al actuar en la dirección, la organización y el control de las elecciones de manera independiente y neutral, esto es, sin dependencia e interferencia alguna de los poderes públicos y de las fuerzas políticas, tanto en la adopción de decisiones como en el ejercicio de sus actuaciones."

La Administración electoral es un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, que está a caballo entre el poder judicial y el legislativo. Su finalidad es garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad (LOREG, artículo 8.1). Integran la Administración electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las mesas electorales (LOREG, artículo 8.2). El carácter independiente de la Administración electoral, a mitad de camino entre los poderes legislativo y judicial, se observa en la composición de la JEC: ocho vocales, magistrados del Tribunal Supremo, designados por el Consejo General del Poder Judicial; 5 vocales, catedráticos de Derecho, Ciencias Políticas y Sociología, designados a propuesta de los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados; y el secretario de la JEC que es a su vez, secretario general del Congreso. El director de la OCE asiste a las reuniones de la JEC con voz pero sin voto. Algunas de las principales competencias de la JEC son las siguientes:

- Dirigir y supervisar la actuación de la OCE.
- Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, a las de Comunidad Autónoma.
- Resolver con carácter vinculante las consultas de las Juntas Electorales.
- Unificar los criterios interpretativos de la Juntas Electorales Provinciales en la aplicación de la normativa.
- Aprobar los modelos de actas, escrutinio de sesión, proclamación de electos y demás impresos, a propuesta de la Administración gestora del proceso, bien sea la Administración del Estado (en elecciones generales, locales y europeas) o de las Comunidades Autónomas (en elecciones autonómicas).
- Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan, de acuerdo con la ley o disposición de su competencia.
- Ejercer la potestad disciplinaria sobre las personas que intervienen con carácter oficial en las operaciones electorales.

La peculiaridad del régimen electoral español y una de sus cualidades es que cuenta con una Administración electoral que, como se ha señalado, es independiente de los poderes que vigila, y controla y garantiza la transparencia del proceso mediante las Juntas Electorales. Además, esta Administración está formada por ciudadanos que, elegidos por sorteo en sus correspondientes Ayuntamientos, se convierten en autoridad electoral como integrantes de las mesas electorales. A estas personas se les encarga de una parte, garantizar la transparencia, objetividad e igualdad del proceso y de la otra realizar el primer escrutinio de resultados, dando fe pública de los hechos de la jornada. Este rasgo incrementa la participación, transparencia y cercanía a los ojos de los ciudadanos y se ajusta de lleno a las formas de gobierno en gobernanza.

Por eso la DGPI afirma que "la realización del primer recuento de resultados no se atribuye, por lo tanto, a ningún órgano específico, sino a los ciudadanos y ciudadanas que, como integrantes de las mesas electorales, asumen entonces la naturaleza de Administración electoral" (Mir-DGPI, 2011:34).

3.3. La modernización del proceso y la aplicación de las TICs

Las nuevas tecnologías se fueron incorporando a la gestión de las elecciones progresivamente, pero ha sido en la pasada legislatura 2008-2011 cuando el Ministerio del Interior diseñó una estrategia global de modernización de la gestión electoral, mediante la aplicación de las TICs y las herramientas informáticas como auxiliares de esa gestión. Además, la modernización se

aborda, teniendo presente la secuencia de lo que podría llamarse el "ciclo electoral" (elecciones europeas primero, locales después y, finalmente, generales) y con la perspectiva de mejorar la actividad electoral en cinco ámbitos: 1) el de la Administración electoral; 2) el de la optimización y racionalización de la gestión y la logística electoral; 3) el de la información al ciudadano; 4) el de la cooperación institucional; 5) el de la difusión del resultado provisional (Mir-DGPI, 2011:14). Tal como se describe en la publicación citada sobre La *modernización de la gestión electoral*, la mejora en esos cinco ámbitos de la gestión, se ha llevado a cabo desarrollando y racionalizando los aspectos y campos de actuación que se resumen seguidamente.

1) Apoyo a la administración electoral: formada por las Juntas Electorales y las mesas electorales.

La DGPI del Ministerio del Interior, responsable del Registro de Partidos Políticos, ha puesto a disposición de las Juntas Electorales el acceso *online* al Registro de Partidos. De este modo, las Juntas Electorales, ante quienes se presentan las candidaturas, disponen de información actualizada de los datos de inscripción de los partidos en el Registro, en lugar de tener una información limitada que requería recabar información complementaria con las modificaciones de última hora. Tanto en las Elecciones Locales, de mayo de 2011, como en las Generales de noviembre de 2011, las Juntas Electorales han dispuesto del citado acceso al Registro de Partidos Políticos, lo que les ha permitido consultar la información en tiempo real.

También en la gestión de las candidaturas, la administración ha facilitado a las Juntas una aplicación informática que facilita su tarea. La aplicación permite incorporar las candidaturas y los candidatos, a medida que se van presentando. De este modo, se van preparando las publicaciones en los boletines oficiales y, lo que es más importante aún, se puede verificar con facilidad el cumplimiento de la paridad de mujeres y hombres en las listas electorales, tal como exige el artículo 44bis de la LOREG.

La realización del escrutinio definitivo corresponde a la Administración electoral y, para facilitar esta labor, el Ministerio del Interior pone a disposición de las Juntas Electorales una aplicación informática a partir de los datos derivados del escrutinio provisional.

Por último, la incorporación de las TICs al proceso electoral ha permitido un mayor apoyo a las actividades de la Administración electoral, mediante "la implementación de un sistema de apoyo a las mesas electorales que se ha

demostrado eficaz y sencillo" y que consiste, fundamentalmente, "en dotar a las mesas electorales de una impresora y de un PC en el que una aplicación cuyo contenido ha sido concretado por el Ministerio del Interior para garantizar el escrupuloso respeto a la Ley Electoral, les asiste en el desarrollo de la jornada" (Mir-DGPI, 2011:17).

2) Optimización y racionalización de la gestión electoral: simplificación de la documentación electoral y reducción de las papeletas.

Las actuaciones de la Administración gestora en este aspecto han estado dirigidas a poner una parte de los impresos electorales a disposición de los ciudadanos en la *web* electoral. Gracias a esta medida se ha reducido la fabricación de impresos y también de papeletas de votación. En las elecciones europeas de 2009 ya se utilizaron impresos en formato electrónico; así, de los dieciocho modelos de impresos existentes, en once de ellos se utilizó el formato electrónico, lo que supone una reducción en la fabricación de cinco millones de impresos. Con ocasión de las Elecciones Locales de 2011 se dejaron de fabricar seis millones de impresos y en las Generales de noviembre de 2011 se han dejado de fabricar quince modelos de impresos (Mir-DGPI, 2011:18). Una medida complementaria, teniendo en cuenta las altas cifras de material electoral sobrante, ha sido la reutilización de ese material, siempre que no figurara la fecha de la elección.

La novedad más relevante, en materia de racionalización de la gestión, ha sido que la reducción en la fabricación de material ha afectado también a las papeletas de votación. Como informa la DGPI, las cifras de papeletas sobrantes alcanzaba el 90%, puesto que para hacer frente a una posible demanda de papeletas en la jornada de votación, se fabricaban por cada candidatura más del 100% del censo electoral. Este condicionamiento se ha resuelto mediante una herramienta informática que permite la impresión de papeletas en caso de demanda sobrevenida durante la jornada electoral. No obstante, se siguen fabricando papeletas en imprenta, pero en menor porcentaje (60%). En las últimas elecciones de 2011, esta novedad ha supuesto que se hayan dejado de fabricar quinientos millones de papeletas y se hayan ahorrado tres millones de euros (Mir-DGPI, 2011:21). También la reforma de la papeleta del Senado, con un diseño de menor tamaño, ha facilitado la manipulación de los electores y ha reducido los votos nulos que el anterior formato parecía ocasionar.

3) Mejora de la información al ciudadano.

Las formas de gobernanza en materia de participación, coherencia y equilibrio entre sociedad y poderes públicos marcaba la necesidad de un

portal electoral[6], que la DGPI puso en marcha en la legislatura 2008-2011. Esta medida ha supuesto un avance importante en el acercamiento de la Administración gestora de las elecciones a la ciudadanía, en general, y a los electores, en particular. La *web*, además, pone a disposición de los ciudadanos un buzón de consultas y sugerencias que en las pasadas elecciones ha atendido miles de peticiones y comunicaciones. Esta innovación supone un perfeccionamiento del principio de rendición de cuentas de los gobernantes ante los gobernados y cumple también con el requisito de profesionalidad al servicio de la ciudadanía.

4) Cooperación institucional.

A partir de abril del año 2009 se creó una red de gestores responsables en materia de gestión electoral en la que participan tanto la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) como las administraciones autonómicas. Esta red cuenta no solo con una vertiente virtual, gestionada desde el Ministerio del Interior, para facilitar la comunicación y el intercambio electrónico de datos, sino que, además, sus integrantes se reúnen de manera periódica (DGPI, 2011:25). Igualmente, por primera vez en 2011, a iniciativa del Ministerio del Interior se suscribió un convenio con diez de las comunidades autónomas que celebraron elecciones en sus Asambleas Legislativas el día 22 de mayo de 2011, para la gestión conjunta del escrutinio provisional. Las diez comunidades autónomas que suscribieron ese convenio de colaboración son Aragón, Asturias, Illes Balears, Extremadura, Valencia, Castilla La Mancha, Castilla y León, Canarias, Cantabria y Región de Murcia (BOE, miércoles 13 de julio de 2011, núm. 167).

La descripción presentada, además de explicar los aspectos específicos de las mejoras introducidas, trata de mostrar que cada uno de los instrumentos que facilitan el ejercicio del voto, contribuyen a mejorar las garantías del derecho de sufragio. Aún más, el acercamiento y las posibilidades de control entre administración y elector que ofrecen las nuevas tecnologías favorecen la transparencia de las elecciones y la "buena" gobernanza, factores que ayudan a una mayor rendición de cuentas de los gobernantes.

6 http://www.infoelectoral.mir.es, portal permanente con información sobre elecciones, partidos políticos y normativa electoral, y con la posibilidad de descargar los resultados de las elecciones celebradas, de competencia estatal, en formatos aptos para su tratamiento. Por otra parte, con ocasión de cada convocatoria lectoral, el Ministerio del Interior activa una web específica de las elecciones convocadas. En ella se puede encontrar información sobre el calendario electoral, los distintos procedimientos de votación, los plazos, el Manual de Instrucciones de los miembros de Mesa, las campañas institucionales que se abordan, un apartado de ¿Sabías que?, con explicaciones sobre distintas materias de las elecciones, los enlaces a los principales organismos vinculados a las elecciones, como la Oficina del Censo Electoral o la Administración electoral, y en general, todo aquella información que pueda ser útil para el ejercicio del voto, además de un acceso de contacto.

4. La difusión de los resultados provisionales

El quinto ámbito de mejora y modernización de la gestión electoral, se refiere a la difusión de los resultados electorales. Esta cuestión ha sido tratada más arriba, pero su importancia recomienda una atención complementaria, ahora referida a su evolución y modernización.

Si los objetivos principales de la Administración giran en torno a la aplicación de mejoras en la gestión electoral y la incorporación de las novedades tecnológicas necesarias, no hay duda de que las novedades introducidas en el recuento y difusión de los resultados provisionales son de primera importancia, pues aumentan la racionalidad y la eficacia en beneficio de las garantías del sufragio. Además, al ser un momento de máxima publicidad y conexión entre representantes y representados, la legitimidad del sistema puede mejorar visiblemente si el funcionamiento ha sido correcto.

4.1. Una perspectiva comparada[7]

En el panorama internacional, Canadá destaca por ser uno de los países con una logística electoral y unos procedimientos de gestión muy consolidados. Desde 1920 existe el cargo de Director General de Elecciones de Canadá y el organismo Elecciones Canadá, independiente, no partidista y vinculado directamente al Parlamento. Dicho organismo es permanente y está preparado en todo momento para organizar y dirigir una elección o un referéndum federal, administrar el régimen de financiación política previsto en la Ley Electoral y vigilar y hacer cumplir la legislación electoral. Los criterios que orientan su actuación son los siguientes: 1) competencia y profesionalidad del personal; 2) transparencia; 3) receptividad a las necesidades de los canadienses en materia electoral; 4) atención para generar y mantener la confianza de la ciudadanía; 5) gestión recta de los recursos; y 6) la responsabilidad de los gestores.

Por otra parte, desde los años noventa, la democracia electoral se ha establecido en la mayor parte de los países de América Latina y con su permanencia y consolidación se está más cerca de mejorar la calidad democrática de la zona, pese a las dificultades de participación u otras limitaciones, como la extrema pobreza o las grandes desigualdades. No obstante las dificultades, la democracia electoral en los países de América Latina es una realidad hoy indiscutida.

Es bien conocida la mejora del Índice de Democracia Electoral (IDE) en las dos últimas décadas. El promedio del IDE (cuyo valor oscila entre 0 –inexistencia

7 Una primera versión de este epígrafe forma parte de la publicación del Ministerio de Interior, DGPI, Elecciones Generales 2011. La modernización de la gestión electoral, 2011, pp. 29-34.

de democracia electoral- y 1 –el máximo–) ha evolucionado desde el 0,28 en 1977 al 0,86 en 1990, subiendo rápidamente al 0,93 en 2002 y al 0,96 en 2008. Como los informes del PNUD[8] reflejan, el IDE de 2004, actualizado en 2010, muestra el importante progreso democrático de las democracias latinoamericanas. Más allá de la mera celebración de actos electorales, la calidad de las elecciones es también positiva, aunque sea necesario mejorar cuestiones relativas al alto número de ciudadanos que no pueden ejercer su derecho de voto y en general, las cuestiones relativas al padrón de electores. Los retos principales a los que se enfrentan estos países tienen que ver con el control eficaz de los procedimientos electorales para evitar ocultamientos y corruptelas; en este sentido, la aplicación de las TICs puede introducir un plus de transparencia y de control de difícil manipulación.

En cuanto al escrutinio de votos provisional (concluidas las votaciones en una o varias jornadas electorales) es un aspecto del proceso poco tratado, aunque importante y que exige una atención cuidadosa. Además, en algunos países los primeros escrutinios de los votos son los únicos que se realizan. En estos casos, los votos solo son revisados de nuevo si hay impugnaciones o cuando un partido político, candidato o tribunal lo solicita y dicha solicitud resulta procedente. Pero más allá de las modalidades del recuento, en todos los casos y circunstancias, este es un momento clave del proceso electoral propenso a que se produzcan tentativas de fraude.

Las organizaciones y redes internacionales de observación y vigilancia de la limpieza electoral, como son ACE Project o IDEA Internacional[9], recomiendan la observación de una serie de principios para proteger y asegurar la limpieza del escrutinio y para establecer y mantener la confianza pública en las elecciones. Cualquier dificultad en la realización del recuento de votos y en la transmisión de los resultados de forma transparente, oportuna y precisa puede mermar la confianza pública en las elecciones y, por ello, afectar a la legitimidad de todo el sistema político. Por estas razones, se recomienda que los sistemas de escrutinio de los votos incorporen los ocho principios ya citados y que recordamos aquí: transparencia, seguridad, profesionalidad, exactitud, secreto del voto, oportunidad y puntualidad, rendición de cuentas y equidad.

8 El Informe del PNUD (2004), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, elabora un Índice de Democracia Electoral (IDE), construido con cuatro componentes y que se calcula teniendo presente una idea clave: cuando un componente se encuentra por completo ausente, el régimen debe ser considerado como no-democrático. IDE= sufragio x elecciones limpias x elecciones libres x cargos públicos electos. El dato último de dicho informe se refiere a 2002. En 2010, el PNUD publica un nuevo informe, Nuestra Democracia, que actualiza el IDE hasta 2008.

9 http://aceproject.org/
http://www.idea.int/

Por otra parte, el tipo de sistema electoral que se utilice también condiciona mucho los tiempos de escrutinio. Así, según se apliquen fórmulas mayoritarias o fórmulas proporcionales, las medidas específicas que se requieren para hacer un recuento de votos seguro, transparente y rápido serán diferentes. Las medidas específicas para el recuento de los votos y la conversión en escaños suelen ser muy distintas y a veces condicionan que el recuento y conversión en escaños se realice en un centro de escrutinio en lugar de en las mesas electorales, debido a la complejidad del sistema electoral (en esos casos se prefiere encargar el recuento a personal especializado). Sin duda, las fórmulas mayoritarias facilitan el recuento y siempre permitirán mayor celeridad que las proporcionales. Pero, pese a estas diferencias, los principios citados más arriba se pueden aplicar a cualquier sistema electoral.

En cuanto a la responsabilidad del escrutinio, es habitual que haya un organismo electoral independiente encargado del mismo con el fin de reducir errores, pero también es común que haya unos resultados electorales preliminares, o provisionales, y que se anuncien la noche electoral. ACE señala que cada país tiene que evaluar el efecto potencial que puede tener la publicación de un resultado "no oficial" entre la población y valorar si eso puede ser el catalizador de algún conflicto, los cuales que surgen, sobre todo, si hay grandes discrepancias entre los datos provisionales y los definitivos.

En todo caso, la comunicación de resultados es una actuación sometida siempre a tensiones, pues los organismos electorales están presionados para transmitir los resultados lo antes posible, cuestión cada vez más viable gracias a las innovaciones tecnológicas, pero la rapidez puede dañar la corrección de los resultados. Por ello, es muy importante recordar, como lo señala ACE, que la rapidez debe conciliarse con otras consideraciones: tan importante es actuar con procedimientos transparentes, como evitar los riesgos del apresuramiento y garantizar la corrección de los resultados.

Desde el punto de vista administrativo, ACE plantea algunas recomendaciones de interés, aunque su aplicación puede variar mucho de un país a otro. Pero en todo caso, se considera de vital importancia que el recuento de votos tenga la mayor prioridad administrativa, para asegurar la confianza en los resultados y el éxito de la elección. En la misma línea, se considera deseable que exista un órgano directivo permanente de gestión electoral y con habilidades sólidas. Un personal profesional, instruido, experimentado y neutral contribuye al éxito de la elección y proporciona beneficios a todas las áreas de la gestión electoral, incluyendo el escrutinio de los votos y la publicación de los resultados. Además, la permanencia y continuidad entre

elecciones de ese personal experimentado permite mayor profesionalidad y también facilita la puesta en marcha de los procedimientos en cada nueva elección.

De todo lo anterior se desprende que la difusión de los resultados preliminares de una elección es un proceso que tiene que manejarse con sumo cuidado. En primer lugar, es necesario cuidar los criterios para determinar cuándo y cómo publicar los resultados preliminares, porque son los primeros disponibles y, generalmente, sufrirán modificaciones posteriores. En todo caso se recomienda que, si se toma la decisión de publicar resultados preliminares, es deseable hacerlo lo más rápido posible. Entre unas horas y hasta un día después del cierre de la votación es considerado un lapso razonable para comunicar los primeros resultados, aunque esto depende de las circunstancias políticas locales y del sistema electoral utilizado.

En segundo lugar hay que diferenciar entre los casos que hacen el primer recuento en la misma Mesa de votación después del cierre, fórmula que aplican muchos países, y aquellos otros casos que trasladan los votos a unos centros de escrutinio antes de ser contados.

En tercer lugar, hay países, los más numerosos, en que el escrutinio de votos se realiza mediante una combinación de recuento en las mesas de votación y en los centros de escrutinio. Así, los votos que se contaron en la Mesa de votación son recontados y revisados en un centro de escrutinio, dando lugar a los resultados oficiales.

En el caso de España, los votos se cuentan en la Mesa de votación. La Junta Electoral, responsable de los resultados electorales oficiales, revisa las papeletas dudosas, resuelve las reclamaciones y en su caso incorpora los votos de los residentes en el extranjero. Los datos contados en la Mesa de votación son los que sirven para la difusión de los resultados provisionales la noche electoral. Más tarde, el tercer día siguiente a la jornada electoral, se realiza el escrutinio general por la Junta Electoral que corresponda, siendo un acto único y de carácter público (LOREG, artículo 103).

En términos generales, los organismos internacionales de vigilancia electoral recomiendan que, siempre que sea posible, se anuncien los resultados preliminares para que de esa forma aumente la transparencia de las elecciones, recomendación que se aplica en la mayoría de los casos. Sin embargo, dentro de este grupo de países, mayoritario en las democracias occidentales, podemos diferenciar dos grandes tipos:

Los países de Europa continental (Bélgica, Francia, Alemania, Austria, Eslovaquia y España, entre otros) en los que la difusión de los primeros resultados está centralizada y se realiza desde un órgano nacional o federal. Los países de tradición anglosajona (Irlanda, Reino Unido, Suecia o Canadá), donde la difusión de los resultados provisionales no se da de manera centralizada. En estos casos, se suele informar poco a poco y a medida que se producen los resultados, y su difusión está a cargo de diferentes actores, como las autoridades locales o regionales o los directores de escrutinio de las distintas oficinas de recuento. También los partidos políticos y los medios de comunicación pueden cumplir funciones de difusión en estos casos.

Pese a las buenas prácticas electorales de Canadá, su tratamiento de los resultados preliminares, o provisionales, se aleja mucho del caso español, al permitir la difusión de los resultados poco a poco y de forma descentralizada. No obstante, el artículo 329 de la Ley Electoral de Canadá prohíbe difundir el resultado, o lo que parece ser el resultado del escrutinio en una circunscripción antes del cierre de todas las mesas de escrutinio de esa circunscripción. Aquí vemos de nuevo la descentralización de la difusión de los resultados electorales provisionales, cuyo ámbito, en todo caso, es la circunscripción, es decir donde se transforman votos en escaños. Esta descentralización en el nivel de la circunscripción se comprende mejor si recordamos que Canadá tiene un sistema electoral mayoritario de mayoría simple. Sólo noventa días después de las elecciones y sin retraso alguno, una vez revisados y supervisados los resultados, se publican los resultados oficiales del escrutinio por el Director General de Elecciones Canadá, de acuerdo con el artículo 533 de la Ley Electoral.

En la misma línea de tradición descentralizada, está el caso de los Estados Unidos de Norteamérica. La responsabilidad de la información y difusión de los resultados de las elecciones presidenciales depende del criterio de cada Estado; suelen ser organismos dependientes de los ejecutivos, pero también pueden depender de los legislativos de cada Estado o ser órganos autónomos. De lo señalado se desprende que hay un panorama general muy desigual y caracterizado, sobre todo, por las pautas culturales propias de cada país. Así pues, se hace difícil ponderar la situación y obtener una conclusión común e indicadora de la tendencia general. Aunque sí se puede recordar lo que los países tratan siempre de aplicar y perfeccionar: lo relevante es mantener la transparencia, la seguridad y la rapidez del escrutinio en un marco de oportunidad para cada país.

4.2. El escrutinio provisional en España como un caso de incremento de legitimidad

España figura en primera línea entre los países que aplican con éxito los requisitos de rapidez, exactitud, seguridad y transparencia en el escrutinio de votos y su transformación en cuotas de poder institucionalizado, bien sean diputados, senadores, concejales o parlamentarios europeos.
La democracia española, nacida tras una larga dictadura, ha convertido la transparencia del recuento provisional de votos en un elemento imprescindible de la legitimidad del sistema electoral. Desde el principio de la democracia se ha puesto mucho énfasis y atención en dar unos resultados provisionales que garantizasen la seguridad de los datos, además de su corrección y transparencia. La propia legislación electoral recoge este principio, encargando al gobierno la información provisional sobre los resultados. Pero, además, a lo largo del tiempo se ha ido perfeccionado tanto el sistema de recuento de votos que la ciudadanía no concibe desconocer los resultados provisionales en la misma noche electoral.

Una vez que se han consolidado las pautas señaladas, cualquier cambio en la rapidez adquirida podría provocar una crisis de confianza. La información de los resultados electorales provisionales por los distintos gobiernos –tanto en el ámbito nacional como en el autonómico– en la noche electoral, se ha convertido en lo que hemos denominado, el "escaparate" de la normalidad democrática y de la buena marcha del sistema. De este modo, el escrutinio provisional se ha instituido en una pieza clave de la limpieza de las elecciones, de su rigor y transparencia en la gestión, y todo ello ha contribuido y contribuye a mejorar la calidad de la democracia española.

Muchos factores intervienen en el grado de consolidación alcanzado en la gestión electoral, pero no hay duda que la aplicación de las tecnologías de la comunicación y la información ha contribuido decididamente en lo que se refiere a rapidez, fiabilidad y seguridad de los resultados, lo que refuerza la confianza en el sistema y redunda a su vez en la calidad de la democracia.

A partir de 2009, el Ministerio del Interior ha hecho un uso intensivo y planificado de las tecnologías de la información y la comunicación que ha aumentado la rapidez y seguridad en la captura y transmisión de los datos del escrutinio provisional. En las últimas Elecciones Generales de 2011, se estableció para el 86% de la población un despliegue de terminales móviles (PDA) sobre los que se realizó la captura y transmisión de datos. Igualmente en Madrid, de forma experimental, la recogida y transmisión de datos se hizo a

través del sistema de Mesa Administrada Electrónicamente (MAE), aplicación informática que facilita las tareas de los miembros de Mesa, incluido el recuento de votos (Mir-DGPI, 2011:37-44). Estas experiencias y su posterior evaluación muestran que las TICs son herramientas idóneas para mejorar la gestión electoral y que los límites están solo del lado del cumplimento de los principios y garantías que regulan el derecho de voto.

5. La aplicación de las TICs a los procesos electorales como contribución al fortalecimiento institucional: España y América Latina

Las democracias recientes, con una experiencia aproximada de treinta años, como en los casos de España, algunos países del este y sur de Europa, y en los países de América Latina, tienen un gran apoyo en las TICs. Bien sea porque carecían de procedimientos controlados democráticamente o bien sea porque estaban sometidos a ocultamientos, fraudes, o comportamientos corruptos, la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación introduce un plus de transparencia y control electoral.

De modo general, se puede decir que la aplicación de las tecnologías a las elecciones constituye un potencial enorme a favor de la participación ciudadana y la gobernanza electoral. Esas tecnologías no se limitan a modernizar el acto del voto en el día del sufragio, sino que contribuyen a otras muchas facetas relevantes para lograr procesos electorales limpios, ceñidos a la norma y con condiciones para ser controlados por los ciudadanos y por la administración electoral en todas sus etapas. Con esos instrumentos tecnológicos se garantiza aún más, a los actores electorales, un proceso libre, justo y con las mejores condiciones de transparencia. La utilización de las TICs contribuye a que las distintas actividades del proceso electoral puedan concretarse de manera más eficaz, rápida y exacta, y también puedan extenderse a otras actividades de los organismos electorales.

Pero, igualmente, hay que recordar que su aplicación depende de las particularidades de cada país y no todas han de aplicarse. Las TICs son utilizadas para realizar actuaciones diferentes, entre ellas: 1) el Registro de ciudadanos para la elaboración del padrón (censo) electoral; 2) la emisión de documentos de identificación con medidas de seguridad; 3) las inscripciones de organizaciones políticas y listas de candidatos; 4) el sorteo de miembros de Mesa de sufragio; 5) la administración y logística del proceso (certificados, papeletas, material electoral); 6) el procesamiento de actas electorales; 7) el cómputo de resultados; 8) la transmisión de resultados; 9) las resoluciones emitidas por el órgano electoral; entre otras posibles actuaciones, y

dependiendo de su conveniencia en cada caso. Además del voto electrónico y el voto por Internet cuando así se considere.

Las peculiaridades de cada sistema político y la propia historia democrática del país, condiciona su aplicación. Mientras las viejas democracias, que confían en sus procedimientos electorales establecidos hace casi un siglo, son reticentes a las modificaciones, por lo que pudiera conllevar en cuanto a pérdida de legitimidad o desconfianza en la nueva gestión, las democracias más jóvenes están encontrando un gran aliado en las tecnologías electorales, precisamente para implantar mecanismos más ágiles y transparentes, además de ser un buen instrumento de lucha contra la corrupción y manipulación de los procesos.

En los últimos años, el Ministerio del Interior, a través de su DGPI, ha creado la red virtual y permanente, RUTICPE (Red sobre el Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Procesos Electorales), integrada por los responsables electorales españoles y de los países[10] de América Latina que acuden a los seminarios sobre "La aplicación de las Tecnologías de la Información a los procesos electorales". Los asistentes a dichos seminarios, celebrados en Cartagena de Indias, han reflexionado y alcanzado algunas conclusiones, a modo de líneas maestras, que pueden orientarnos sobre el carácter de las TICs en la gestión electoral y su contribución a la consolidación de la democracia. Algunas de las reflexiones alcanzadas en los citados seminarios giran en torno a las siguientes ideas:

1. Considerando la relevancia de las TICs en las sociedades del siglo XXI y que la noción de democracia se asocia a los avances de la sociedad, la modernización de los procesos electorales mediante las tecnologías es positiva, siempre que esté presidida por el valor de la transparencia y el objetivo de la confianza pública.

2. Se constata que, puesto que la democracia se ha de regir por procedimientos transparentes y que sus instituciones han de ofrecer información permanente sobre su funcionamiento, el uso de las tecnologías también ayuda a que las actividades de las instituciones electorales sean transparentes, lo que refuerza la confianza de la ciudadanía en las mismas.

3. Derivado de los dos puntos anteriores, la recomendación de los expertos es que la modernización de los procesos electorales se aborde con la finalidad de mejorar los valores de transparencia, celeridad, accesibilidad, comprensibilidad y simplificación.

10 Los países asistentes a los citados seminarios, en 2009 y 2010, fueron: Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, El Salvador, México, Paraguay, Guatemala, Chile, República Dominicana, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Honduras.

4. Si bien los cambios tecnológicos parten de una situación diferente según cada país, los asistentes a los seminarios observan que la aplicación de las TICs a la gestión electoral tiene un interés común, basado en que ofrece alternativas de solución a los problemas y con ello contribuye a la mejora de la gestión electoral y al consiguiente fortalecimiento de la democracia.

5. Considerando que la introducción de las TICs en los procesos electorales se puede llevar a cabo para mejorar la gestión de múltiples tareas desempeñadas por los organismos gestores, se recomienda analizar no solo la eventual introducción de nuevos sistemas de emisión del voto, a través del denominado voto electrónico, sino también analizar qué tareas relativas a la gestión del proceso electoral se podrían mejorar utilizando herramientas tecnológicas.

6. La introducción de las TICs en la gestión electoral se debe realizar tras un proceso de reflexión profunda, teniendo en cuenta el contexto y la cultura democrática de cada país, así como la experiencia obtenida en la realización de pruebas piloto y tomando las precauciones y cautelas necesarias para garantizar que la aplicación de las TICs, en todo caso, respete los principios jurídicos y políticos fundamentales de las democracias y que su aplicación contribuya a la consolidación de esos principios. Por todo ello, se recomienda la introducción gradual y progresiva de las innovaciones tecnológicas, así como explicar a los ciudadanos el contenido y la finalidad de las mismas.

7. Hay que buscar el equilibrio entre las ventajas que aportan las TICs y el reforzamiento del sistema democrático; igualmente, hay que revisar la normativa electoral vigente, con el fin de promover las reformas necesarias para facilitar las mejoras tecnológicas.

8. Respecto a la emisión del voto de manera electrónica, se recomienda su introducción, siempre y cuando se garantice la seguridad y transparencia exigidas por las normativas electorales, para garantizar la confianza que la sociedad y los partidos políticos requieren en las elecciones.

Un tema central en la problemática de las elecciones en América Latina ha sido el registro de electores. No hay duda de que el registro de electores, o censo electoral, siempre es un elemento esencial de las elecciones democráticas, es decir, aquellas que son lo más inclusivas posible (en el registro de electores), limpias, competitivas, periódicas y libres. Según el Informe del PNUD (2010:62-64) el tema del registro sigue provocando discusión, pues se

produce una inhabilidad de numerosos ciudadanos para ejercer el derecho al voto, debido a que carecen de la documentación necesaria. Así, "la presencia de grupos ilegales armados en Colombia sigue imponiendo restricciones al proceso electoral, afectando la libertad de votantes y de candidatos. Lo mismo sucede en países como Guatemala, donde la violencia criminal, la inseguridad y las fallas o debilidades del Estado limitan la participación política abierta y plena" (ibídem: 64). El mismo informe señala que el uso indebido de recursos públicos y de fondos ilegales en campañas electorales, así como las exclusiones políticas sigue afectando la calidad de las elecciones y de la democracia. No obstante, desde las elecciones de Perú en el año 2000, ninguna elección ha provocado una crisis generalizada, aunque en algunos casos se originó un cuestionamiento fuerte de la elección por parte de la oposición, como en Venezuela, el 15-8-2004, con motivo del referéndum "revocatorio" presidencial, y también el 4-12-2005, en las elecciones parlamentarias, o en México, en las elecciones federales del 2-7-2006. Sin embargo, hay otra tendencia preocupante que consiste en la interrupción de mandatos de los presidentes electos: entre 1990 y 2010 dieciocho presidentes no completaron sus mandatos. Pese a que esta cuestión aquí no pueda ser tratada, desde luego requiere atención y el estudio de sus causas.

Volviendo a la problemática de los registros/padrones de electores en países de América Latina, se identifican algunas tendencias recientes[11] que están contribuyendo a su mejora y con ella aumenta la limpieza y transparencia de las elecciones:

1. Adopción constante de mejoras tecnológicas en los registros electorales: mejoras de las bases de datos, de los sistemas de información al ciudadano y de la producción de credenciales electorales, entre otras.
2. Registros electorales, únicos, centralizados, permanentes y actualizados periódicamente.
3. Puesta en marcha de procesos de creación de padrones de electores a partir de cero (como el padrón biométrico de Bolivia en 2009).
4. Ampliación de los registros electorales para los electores residentes en el extranjero.
5. Introducción de datos biométricos en el registro de electores, como huellas dactilares, fotografía o firma, o varias de ellas; igualmente, en las listas electorales que se utilizan el día de las elecciones. Se trata de la aplicación de soluciones multibiométricas que mejoran las garantías del derecho de sufragio.

11 Datos recogidos en el *II Seminario sobre Aplicación de las Tecnologías de la Información a los Procesos Electorales*, 27 de setiembre a 1 de octubre de 2010.

6. Capacitación de los servidores públicos sobre las innovaciones tecnológicas introducidas en el registro de electores.
7. Participación y fiscalización de los partidos políticos.
8. Realización de campañas informativas públicas para el fomento de la actualización de los datos censales, con carácter previo a cada proceso electoral.

La introducción de tecnologías en los registros de electores contribuye a solucionar o mejorar algunos problemas aparentemente endémicos y asociados a los registros de electores tradicionales, como las incoherencias, las duplicidades, el voto de difuntos, la suplantación o la falsificación de documentos de identidad. Además, las TICs posibilitan la realización de cruces con otras bases de datos de otras instituciones públicas o con mapas digitalizados (cartografía electoral), lo que reduce la posibilidad de fraudes, teniendo en cuenta, claro está, la normativa en vigor de cada país sobre protección de datos de carácter personal.

Quizá la mayor diferencia entre la dinámica electoral en España y algunos países de América Latina en la actualidad estribe en el censo electoral. Mientras que, como hemos visto, los países americanos arrastran aún problemas en relación con sus registros de electores y una inhabilidad que afecta a numerosos ciudadanos, España ha logrado consolidar un censo electoral depurado y permanentemente actualizado.

Pero esta situación ha sido y es el resultado de un esfuerzo de modernización que aún continúa, puesto que la identificación y ubicación de los ciudadanos/electores es una actividad tan dinámica que no puede dejar de depurarse y mejorarse. En este sentido, fueron momentos de cambios cualitativos la aprobación de la LOREG en 1985, pues la Ley consolida las actividades de los órganos de gestión electoral y favorece la mecanización del proceso de gestión de la elaboración del censo. En 1986 se emplean miniordenadores en las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral y esos datos se consolidan a nivel nacional en un ordenador central. Igualmente, la Reforma de la LOREG 3/1995 también es importante, pues establece los sistemas de cierre de actualización mensual del censo electoral y además se informatizan los padrones municipales y los de los registros de matrícula consular.

Son muchas las ventajas de la introducción de las TICs en la gestión electoral y en los registros de electores, y más allá de ciertos hábitos políticos, la posibilidad de fabricación de credenciales de identificación del elector que

podrían utilizarse como documento de identidad nacional, es un instrumento de gran utilidad. En esta línea, la construcción de modelos funcionales de referencia en materia de registro de electores, sigue siendo un reto de las políticas públicas de América Latina.

6. Algunas conclusiones

Los procedimientos electorales adquieren una relevancia de primer orden, pues son los que garantizan el ejercicio del sufragio y cuanta mayor transparencia, rapidez, seguridad y exactitud muestren, mayor calidad democrática generan, dado que esta última está en relación con la rendición de cuentas y la confianza del ciudadano hacia las instituciones y organismos responsables de dichos procedimientos. En este sentido, la Administración del Estado como gestora del proceso electoral ha logrado alcanzar un alto nivel de confianza de los electores españoles. En cuanto a la Administración electoral, esta mantiene, mediante distintos mecanismos, la independencia institucional prevista en la ley respecto a los poderes públicos y ello constituye la garantía de defensa de los principios de transparencia e igualdad que le son encomendados.

Como consecuencia de los dos puntos anteriores, la gobernanza electoral se logra mediante la movilización de la estructura institucional y administrativa responsable de la gestión electoral, que es la que dota de garantías y efectividad al derecho de sufragio. La puesta en marcha de la maquinaria electoral y sus instituciones, junto con la participación efectiva de los ciudadanos ejerciendo su derecho de voto, constituyen el punto de partida del funcionamiento de una democracia.

El sufragio universal es el primer fundamento de una democracia, es decir, el sistema político basado en el gobierno de la mayoría con el debido respeto a la minoría. En el ejercicio de este derecho y sus requisitos, se basa la *accountability* vertical, y por eso hablamos de "democracias electorales", pese a que posean una calidad democrática deficiente, pues la conquista de la democracia electoral es mucho más que nada. Implica la aceptación de unos procedimientos y, por lo tanto, un grado de respeto al Estado de derecho. Como observó Bobbio en una entrevista en 2006, los comprometidos con el cambio social deben defender, por sobre todo, el Estado de derecho, dotándolo de nuevos contenidos, pero nunca olvidando que si los nuevos contenidos no se enmarcan en las estructuras del referido Estado de derecho, terminarán transformándose en nuevos instrumentos de desigualdad y opresión.

Hablar de Estado de derecho supone la aceptación de una acción política siempre sometida a las reglas del derecho conforme a la legislación vigente, lo

que supone el establecimiento de procedimientos previstos, tasados y ciertos. Según esto, podemos sintetizar las pautas principales que caracterizan la organización electoral en España:

- Nada se improvisa en la organización de unas elecciones. Todo está tasado y protocolizado conforme a la ley.
- Las incidencias que surgen hay que resolverlas en el menor tiempo posible y es la administración gestora quien coordina la actuación.
- Si la incidencia es una cuestión de seguridad se ocuparán las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.
- Si se trata de una reclamación, consulta o duda, responderán las Juntas Electorales.
- Si se trata de una cuestión logística, será el Ministerio del Interior quien se ocupe.
- La maquinaria electoral es un espectáculo donde interactúan numerosos actores, que si funciona bien no se nota y si funciona mal es un fracaso de grandes consecuencias, pues afecta a la legitimidad del conjunto del sistema político.

La obligación que tiene el gobierno español de ofrecer información provisional de los resultados electorales ha exigido que la administración gestora haya ido perfeccionando el dispositivo de recogida de datos, manteniendo la rapidez, exactitud y limpieza correspondientes. Así, la apuesta por un uso intensivo de las TICs ha supuesto la simplificación de los procedimientos y la rápida difusión de los resultados –sin perder exactitud–, aumentando la transparencia en la gestión, lo que refuerza la confianza en el sistema y afianza su legitimidad. Igualmente, apostar por unos profesionales o funcionarios electorales es una garantía de imparcialidad ante las posibles interferencias políticas. Como afirma López Pintor (2010), es necesario consolidar la profesión electoral en las nuevas democracias y en algunas menos jóvenes, porque disuade del fraude.

Por último, teniendo en cuenta el contenido de este texto sobre la importancia garantista de los organismos electorales para el ejercicio efectivo del derecho de sufragio y su repercusión en la legitimidad del sistema, se echa en falta la realización de cuestionarios sobre la calidad de la democracia con indicadores sobre las materias aquí tratadas y cuyos datos cuantitativos mejorarían el estudio. La evaluación en materia electoral se realiza a partir de indicadores como, la variedad partidista, la igualdad electoral, la claridad

en la asignación de responsabilidades de los elegidos, la receptividad a la demanda de los ciudadanos, la rendición de cuentas o la transparencia en la toma de decisiones, entre otros. El estudio de Gómez Fortes *et al.* (2010:81-86) sobre la calidad de la democracia en España usa indicadores como los aquí citados, pero ninguno sobre el grado de transparencia o eficacia de los órganos de gestión electoral o sobre la rapidez y seguridad de los resultados provisionales. La razón estriba en que los problemas de calidad democrática en España no están ahí; si hubiera desconfianza sobre el censo de electores o si se juzgara oscurantista la actuación de la administración o si los ciudadanos desconfiaran de las nuevas tecnologías, estas cuestiones figurarían en las encuestas de evaluación de la calidad, ciertamente. Aún así, una vigilancia activa y unos objetivos de las autoridades orientados a aumentar la eficacia, la participación y la integración social recomendarían hacer un seguimiento de la evolución de esos indicadores.

Bibliografía

ACE Project
2012 "Administración electoral", en ACE Project (The Electoral Knowledge Network). Disponible en: <http://aceproject.org/main/espanol/em/emb.htm>.

Del Campo, Esther, y Consuelo Laiz
2010 "El debate sobre la rendición de cuentas en las democracias: una propuesta de análisis", en Jesús Ruiz-Huerta y Manuel Villoria (directores), *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid: Tecnos, pp. 56-86. Versión digitalizada en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area2/GT-4/DEL-CAMPO-ESTHER.pdf>.

Gómez Fortes, Braulio, Irene Palacios, M. Pérez Yruela, y Ramón Vargas-Machuca.
2010 *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana.* Barcelona: Ariel, serie Ciencias Políticas, 168 págs.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, y Thomas M. Mustillo
2009 "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea", en *América Latina Hoy* (Salamanca), vol. 51, Universidad de Salamanca, pp. 15-40. Disponible en versión digital en: <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17782/original/Gobernanza_electoral.pdf>.

Hernández Lafuente, Adolfo
2009 "Las competencias de la Dirección General de Política Interior, garantía del ejercicio de los derechos y libertades", en *Seguridad y Ciudadanía* (Madrid), n°. 1, enero-junio, Ministerio del Interior de España, pp. 85-117. Versión digital en: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1203831/Seguridad+y+ciudadan%C3%ADa.+N.+1+(2009).pdf/ce71e2 ed-562a-4a44-8d57-ca803db35c2e>.

Hernández Lafuente, Adolfo, y Consuelo Laiz
2010 "El proceso electoral como factor fundamental de consolidación democrática", en *Seguridad y Ciudadanía* (Madrid), n°. 3, enero-junio, Ministerio del Interior de España, pp. 145-156. Versión digital disponible en formato PDF en: <http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/num3_SeguridadCiudadania.pdf/88c37f10-6abe-4e81-b9e8-2a525d62ee81>.

Kooiman, Jan
2005 "Gobernar en Gobernanza", en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Colección Estudios Goberna (pp. 57-80), octubre, 262 págs. Versión

digital disponible en: <http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>.

LE GALÈS, Patrick
2010 "Gouvernance", en BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT, y Pauline RAVINET (Directeurs), *Dictionnaire de politiques publiques*, Paris: Presses de Sciences Po, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Collection Références/Domaine Gouvernances (Dirigé par Patrick Le Galès et Denis Segrestin), 3me édition actualisée et augmentée (pp. 299-308), 776 págs.

LÓPEZ PINTOR, Rafael
2010 "La profesión electoral como disuasivo del fraude", en *Mundo Electoral* (Ciudad de Panamá), Tribunal Electoral de Panamá, año 3, n°. 9. Versión digital disponible en: <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=541>.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Antonia (ed.)
2006 *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos Colección Derecho, Biblioteca Universitaria, 312 págs.

MINISTERIO DEL INTERIOR
2011 *Elecciones Generales 2011. La modernización de la gestión electoral*. Madrid: Dirección General de Política Interior (DGPI), Ministerio del Interior, 66 págs. <http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/ModernizacionGestionElectoral2011.pdf/6515f162-e51e-47c1-8389-74d86812f686>.

MINISTERIO DE INTERIOR
2011 *Manual de gestión de los procesos electorales*. Madrid: Dirección General de Política Interior (DGPI), Ministerio del Interior, Gobierno de España.

OLÍAS DE LIMA GETE, Blanca
2011 "Prólogo", en PASTOR ALBALADEJO, Gema, *Calidad de la democracia y administración electoral*, Madrid: Congreso de los Diputados, Colección Monografías/82, 619 págs.

PASTOR ALBALADEJO, Gema
2011 *Calidad de la democracia y administración electoral*. Madrid: Congreso de los Diputados, Colección Monografías/82, 619 págs.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Alfaguara, 287 págs. Versión digital disponible en formato PDF en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
2010 *Nuestra democracia.* México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Fondo de Cultura Económica, Colección Obras de Sociología, primera edición, 260 págs.

RHODES, R.A.W. (Roderick Arthur William)
2005 "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Colección Estudios Goberna (pp. 99-122), octubre, 262 págs. Versión digital disponible: <http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>.

RUANO DE LA FUENTE, José Manuel
2002 "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", ponencia presentada al *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Octubre 8-11. Disponible: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>.

SARTORI, Giovanni
2009 *La democracia en treinta lecciones.* Madrid: Taurus, Colección Pensamientos, 150 págs. Versión digitalizada en: <http://casadelaconstitucion.com/files/files/primera-entrega-paginas-13-al-39(1)(1).pdf>.

Los autores

Mikel Barreda Díez. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto. Profesor agregado de Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya. Anteriormente fue consultor *senior* en el Instituto Internacional de Gobernabilidad. Entre sus publicaciones recientes figura el libro *Las instituciones políticas de las democracias latinoamericanas* (Plural-Huygens, 2014, la coedición *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo: Homenaje a Joan Prats* (Tirant Lo Blanc, 2012), así como los artículos "La calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado" (revista *Política y Gobierno*, 2011) y "La calidad de la democracia en Paraguay: un avance sobre caminos tortuosos" (revista *América Latina Hoy*, 2010).

Fernando Barrientos del Monte. Doctor en Ciencia Política por el Instituto Italiano de Ciencias Humanas y la Universidad de Florencia, Italia. Máster en Relaciones Internacionales Europa - América Latina por la Universidad de Bologna, Italia; y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, México. Es autor del libro *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina* (México, INAP: 2011), y de diversos artículos académicos relacionados con las elecciones en América Latina, el voto electrónico y la democracia. Actualmente es profesor de tiempo completo, director del Departamento de Estudios Políticos y editor responsable de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, en la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Janeth Hernández Márquez. Rectora jubilada y exvicepresidenta del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela (2006-2009). Profesora investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia (1992-2006). Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Urdaneta, en donde también es docente, luego de haber obtenido el Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad del Zulia. Fue jefe del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, siendo acreditada en el Sistema de Promoción al Investigador (1993-2008). Tiene diversas publicaciones en el área de sistemas electorales.

Consuelo Laiz Castro. Profesora titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de la Universidad Complutense de Madrid, en donde se especializó en representación política, sistemas políticos y

política comparada. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM y Premio Extraordinario de Doctorado en Ciencia Política (UCM, 1993). Ha ejercido como vocal asesora en el Ministerio del Interior (2008-2012). Coordinadora del Proyecto de innovación Educativa, *Política y democracia en España*, disponible en la red. Autora de artículos y libros sobre política comparada, sistema político español, elecciones y partidos políticos. Profesora invitada en la Universidad Externado de Colombia, Universidad de Buenos Aires, Universidad Pontificia de Salamanca y ponente en Jornadas y Seminarios de la AECID en Bolivia, Colombia y Uruguay.

Joaquín Martín Cuba. Doctor. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y en Derecho. Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia. Entre sus publicaciones, destacan *Democracia y Tribunal Constitucional*, *Democracia e Internet* o *Las políticas de protección civil*. Actualmente, es miembro del proyecto de investigación "Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos" (Plan Nacional I+D+i 2008-2011) y del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.

Hugo Picado León. Es funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde 1993 y actualmente se desempeña como director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Realiza estudios doctorales en ciencia política en la misma Universidad de Salamanca.

Leticia M. Ruiz Rodríguez. Profesora titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Doctora por la Universidad de Salamanca (USAL), con Premio Nacional AECPA (2003); Máster en Ciencia Política por la University of North Carolina en Chapel Hill; Diploma en Data Analysis and Collection por la University of Essex. Autora de *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*, CIS (2013), *Partidos y coherencia. Parlamentarios en América Latina*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2007), y coeditora de *Chile. Política y modernización democrática*, Edicions Bellaterra (2006). También ha publicado en la *Revista Española de Ciencia Política*, en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, en la *Revista de Ciencia Política* (Chile), entre otras. Fue premio AECPA al *Mejor Artículo* en 2007. Ha sido observadora de procesos electorales con el Carter Center. Docente invitada de la Escuela de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) de la Junta Central Electoral (JCE) de la República Dominicana. Ha colaborado con la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG) y con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú.

Francisco Sánchez López. Profesor titular de Universidad de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia (UV). Es doctor por la Universidad de Salamanca. Ha realizado labores de docencia e investigación el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, FLACSO-Ecuador, el Institut Für Iberoamerika Kunde Hamburg, la Universidad de Quintana Roo y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Sus principales líneas de investigación versan sobre política comparada de América Latina, con énfasis en sus instituciones. Es autor (con Manuel Alcántara y Mercedes García) de *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina* y de *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador.* Ha publicado capítulos en diversos libros y artículos en distintas revistas a académicas.

Margarita Soler Sánchez. Profesora titular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia (UV). Doctora y licenciada en Derecho por la Universidad de Valencia. En la actualidad es la directora del Departamento de Derecho Constitucional. Sus campos de trabajo son el derecho electoral y los estudios sobre la mujer.

José Thompson. Abogado y profesor universitario costarricense, quien, desde el año 2000, es director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), con el cual se ha vinculado en diversas formas a lo largo de más de veinticinco años y al cual actualmente sirve también como director adjunto. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales, derechos humanos y derecho internacional. José Enrique Vega Molina. Es profesor e investigador jubilado del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad del Zulia, Doctor (Ph.D) en Derecho Público en la Escuela de Economía y Ciencia Política (LSE) de la Universidad de Londres y Máster en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor visitante y docente de posgrado y pregrado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Michigan, Estados Unidos, de 2000 a 2006. Docente invitado de la Escuela de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral de la República Dominicana. Profesor visitante de la Universidad de Salamanca en varias ocasiones. Fue director del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad del Zulia de 1986 a 1995. Sus publicaciones incluyen los libros *Los partidos políticos venezolanos del siglo XXI* (conjuntamente con Ángel Álvarez); *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*; *Los sistemas electorales de América Latina*; y *The Quality of Democracy in Latin America* (conjuntamente con Daniel Levine).

Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina
Se terminó de imprimir en Gráfica Editora Don Bosco
Jr. Recuay 326, Breña • Teléfonos: 423-7824
administracion@editoradonbosco.com
en noviembre de 2014

Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina es una compilación efectuada por los profesores Mikel Barreda y Leticia M. Ruiz que el Jurado Nacional de Elecciones publica, con enorme beneplácito, a través de su Fondo Editorial. En efecto, ya con formato de artículo, el volumen presenta algunas de las más importantes ponencias sobre calidad de la democracia en América Latina que se leyeron en el XXII Congreso Internacional del Ipsa: Reorering Power, Shifting Boundaries, celebrado en Madrid, en julio de 2012, por reconocidos especialistas de la talla de José Thompson, Fernando Barrientos del Monte, José Enrique Molina, Janeth Hernández, Hugo Picado, Consuelo Laiz, Francisco Sánchez, Joaquín Martin Cubas, Margarita Soler Sánchez, además de los propios Mikel Barreda y Leticia Ruiz. Así, teniendo como punto de partida y discusión algunos de los temas del XXII Congreso Internacional del Ipsa, los autores nos proponen un análisis comparado y casuístico sobre las democracias latinoamericanas de enorme interés para todos los estudiosos de la ciencia política contemporánea.

ISBN: 978-612-4150-43-2

JNE
FONDO EDITORIAL