

**El impacto de la
administración electoral**
en la democracia latinoamericana



El impacto de la administración electoral

en la democracia latinoamericana

Jose Alfredo Pérez Duharte

serie
Investigaciones
jurídicas y político-electorales

Toluca, México • 2014

Esta investigación, para ser publicada,
fue arbitrada y avalada por el sistema
de pares académicos.

**El impacto de la administración electoral
en la democracia latinoamericana**

Jose Alfredo Pérez Duharte

Primera edición, julio de 2014.

D. R. © Jose Alfredo Pérez Duharte, 2014.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2014.
Paseo Tolloca n.º. 944, col. Santa Ana Tlapalatlán,
C. P. 50160, Toluca, México.
www.ieem.org.mx

Serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN de la versión electrónica: 978-607-9028-59-6

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son
responsabilidad del autor y el Instituto Electoral del Estado de
México no los comparte necesariamente.

Foto de Portada:
© [Bobo Ling] / Fotolia

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

CONSEJO GENERAL

Jesús Castillo Sandoval

PRESIDENTE

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Arturo Bolio Cerdán

Juan Salvador V. Hernández Flores

Jesús G. Jardón Nava

José Martínez Vilchis

Juan Carlos Villarreal Martínez

CONSEJEROS ELECTORALES

Francisco Javier López Corral

SECRETARIO EJECUTIVO GENERAL

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN Edgar A. Olvera Higuera

PRI Eduardo G. Bernal Martínez

PRD Agustín Ángel Barrera Soriano

PT Joel Cruz Canseco

PVEM Esteban Fernández Cruz

MC Horacio Jiménez López

NA Efrén Ortiz Álvarez

Índice

Introducción	XIII
<i>La democracia y su relación con el procedimiento</i>	1
Aclarando conceptos: la noción de democracia a utilizar	8
El contexto de los organismos electorales en el marco del proceso de evolución de la democracia latinoamericana	18
<i>Autoritarismo en América Latina</i>	21
<i>El proceso de evolución de la democracia latinoamericana</i>	26
<i>La denominada zona gris y los procesos de consolidación de la democracia</i>	34
El rol de la comunidad internacional en el proceso de evolución de la democracia en América Latina	42
El actual proceso latinoamericano de democratización	56
<i>Criterios de evaluación: representación, participación y accountability</i>	71
Del criterio de representación	71
Del criterio de participación	74
Del criterio de <i>accountability</i>	76
La revocatoria de autoridades	79
<i>El procedimiento en América Latina</i>	89
La democracia electoral	96

<i>El procedimiento y la calidad de la democracia</i>	102
La administración electoral	106
<i>Conceptualización y proceso de evolución</i>	109
<i>Clasificaciones de administraciones electorales: similitudes y diferencias</i>	118
<i>Administración electoral, integridad electoral y procesos electorales</i>	124
Integridad electoral y malas prácticas electorales	130
La administración electoral y la calidad de las elecciones en América Latina	139
<i>Los organismos electorales como reguladores del funcionamiento y financiamiento de los partidos y las campañas electorales</i>	153
<i>Rompiendo paradigmas: los organismos electorales y la educación para la democracia</i>	167
<i>Problemática de la administración electoral latinoamericana: la integridad electoral en la región</i>	174
<i>La calidad de las elecciones en América Latina</i>	180
<i>La tendencia y la importancia de la administración electoral en la democracia latinoamericana: explicación de variables y comprobación de hipótesis</i>	187
La tendencia en el diseño de las administraciones electorales	190
<i>Poder Electoral</i>	195

Análisis de las variables dependiente e independiente	201
<i>Análisis de la variable independiente: la administración de elecciones desde el enfoque de la gobernanza electoral</i>	201
La administración de elecciones desde el enfoque de la gobernanza electoral: presentación de indicadores	206
Primer índice: gobernanza electoral desde su dimensión institucional	207
Segundo índice: gobernanza electoral desde su dimensión gerencial	209
Transparencia de los organismos electorales: ¿indicador medible?	228
<i>Análisis de la variable dependiente: la democracia (procedimental) y su fortaleza</i>	231
La democracia (procedimental): presentación de indicadores	231
Primer índice: resistencia de la democracia	231
Golpes de Estado y revueltas sociales en América Latina	238
Segundo índice: legitimidad del sistema de administración electoral	246
Tercer índice: participación/representación	253
Comprobación de la hipótesis, explicación de objetivos y demás temas relevantes	266
<i>Explicación del primer objetivo: la importancia del procedimiento en las democracias latinoamericanas</i>	266
<i>Explicación del segundo objetivo: consolidación de democracias electorales en América Latina</i>	280
<i>Explicación del tercer objetivo: el rol de la administración electoral en las democracias latinoamericanas</i>	282
<i>Comprobación de hipótesis</i>	286

Conclusiones	291
Fuentes de consulta	303
Anexos	323
Encuestas referidas a la importancia de la administración electoral en América Latina	359

La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un mínimo detalle técnico, el procedimiento electoral.

José Ortega y Gasset

Introducción

ESTAMOS EN EL MEJOR MOMENTO del intenso proceso de democratización latinoamericano iniciado hace ya más de 30 años; etapa que se ha caracterizado, entre otras cosas, por la constante y periódica realización de procesos electorales en la región. Salvo en Cuba, se vota en todos los países y los organismos electorales han sido y son actores principales de esta realidad. Precisamente de eso se trata esta publicación que hemos querido compartir con ustedes.

A pesar de lo señalado en el párrafo anterior, la administración electoral ha sido un tema generalmente abandonado por los teóricos de la democracia y los constitucionalistas, quienes han dedicado la mayor parte de su tiempo y esfuerzo a analizar otras cuestiones que han considerado más importantes, como las reformas al sistema político, la regulación de los poderes públicos, las relaciones entre estos poderes, las diferentes formas de gobierno, los derechos fundamentales, el Estado de derecho, la soberanía nacional, entre las principales.

Esta situación está comenzando a cambiar lentamente, puesto que, si bien todavía no abunda material de investigación sobre los temas vinculados a la administración electoral, la producción académica ha aumentado de manera progresiva, aunque en la mayoría de estas investigaciones se suelen abordar los casos más emblemáticos relativos a la integridad electoral (que se explicará más adelante) y a las malas prácticas electorales vinculadas a los países asiáticos y africanos.

Resulta inquietante, por decir lo menos, que esta corriente de análisis e investigación llegue a cuentagotas a América Latina, considerando que los organismos electorales han tenido y tienen una enorme importancia en la vida democrática de los países que conforman esta región, no solamente por el modelo de ad-

ministración electoral que han elegido, basado en instituciones autónomas e independientes del Ejecutivo, sino también por su impacto en la evolución de las democracias en estos países. Pese a que la mayoría de estas instituciones ejercen una gran influencia en la vida política latinoamericana, esta situación no se ha visto reflejada en la elaboración de material académico o analítico que aborde de manera integral, orgánica y sistematizada cada uno de los temas que componen la materia electoral en Latinoamérica; existen, por tanto, artículos dispersos sobre determinada temática de relevancia usualmente coyuntural. Además, los textos más analíticos y detallados acerca de estas cuestiones han sido elaborados en inglés, y no necesariamente desarrollan la problemática latinoamericana, sino que combinan experiencias aisladas con otros casos ocurridos en el mundo, como aquéllos referidos a países africanos, asiáticos o de Europa del Este.

Ésa ha sido, sin duda, la principal limitación pero, a la vez, una de las razones que nos impulsaron y motivaron a realizar la presente investigación, con la cual se pretende poner a disposición de la comunidad académica y de expertos en el tema electoral, fundamentalmente latinoamericanos, un instrumento de carácter descriptivo-explicativo que sirva de guía o consulta teórico-conceptual, pero también que ilustre la práctica en cuestiones vinculadas al efecto que ha tenido la administración electoral en la democracia latinoamericana.

Otra de las cuestiones que se podría considerar como una debilidad en este tipo de investigaciones es que, por la naturaleza y las características principales de esta temática, mucha de la información existente puede desactualizarse rápidamente. Como ejemplo puede comentarse la existencia de un calendario electoral con elecciones que se realizan periódicamente o la constante modificación y modernización de las actividades y normas que elaboran e implementan los organismos electorales. La materia electoral constituye, pues, un ámbito muy dinámico y en reforma continua.

En ese sentido, hemos creído conveniente dividir esta investigación en tres capítulos claramente definidos y con alcances di-

ferentes. En el primero se realiza un análisis teórico-metodológico cuya finalidad es conocer cuál ha sido el impacto de la administración electoral en la democracia de la región, para lo cual se presenta una elaboración conceptual de la democracia a partir de la revisión de las definiciones y de la discusión que sobre el término ofrecen distintos autores, con lo que se determinaron los conceptos más adecuados para utilizar. Dentro de este marco se presenta también un recuento del proceso evolutivo de la democracia en América Latina, en el que ha resultado fundamental la actuación de los organismos de la administración electoral de esta región, y de cuál ha sido la participación de la comunidad internacional en la defensa del procedimiento en la democracia. Así mismo, se presentan tres criterios que pueden utilizarse para evaluar las democracias latinoamericanas actuales, que son los de representación, participación y *accountability*; como parte de ello se detalla el mecanismo de revocatoria de autoridades en la región, que significa una importante herramienta de rendición de cuentas a cargo de los organismos electorales. En este primer capítulo, se plantea nuestra hipótesis central: a mayor gobernanza (electoral) de la administración electoral, mayor fortaleza de la democracia (procedimental) en América Latina, definiéndose las variables dependiente e independiente y sus respectivos indicadores.

Es relevante señalar y reconocer que la relación entre la administración electoral y la democracia ha sido recíproca; es decir, la primera ha tenido y tiene efectos sobre la segunda y viceversa, puesto que el desarrollo democrático en los países latinoamericanos ha influido en el accionar de los organismos electorales de la región, ya que, a medida que la democratización iba avanzando, la administración electoral se iba adaptando a esa evolución, por lo que se configuró un proceso constante de retroalimentación. Así pues, en América Latina la administración electoral y la democracia están íntimamente ligadas; no obstante, en la presente investigación se considerará únicamente una parte de esa relación; esto es, aquí se abordará la cuestión referida a los efectos de la administración electoral en la democracia.

En el segundo capítulo se aborda el tema vinculado al procedimiento en América Latina a través del análisis de los principales elementos que hacen que los aspectos administrativo y procedimental de la democracia, representados fundamentalmente por los organismos que conforman la administración electoral de un país, signifiquen la base sobre la cual se puedan ir construyendo procesos democráticos verdaderamente sólidos. De esta forma, se analizan las figuras referidas a la democracia electoral (mostrando algunos índices interesantes), la administración electoral propiamente dicha (aclarando conceptos y procedimientos, analizando sus diferentes clasificaciones) y, fundamentalmente, se desarrolla detalladamente el mundo de los organismos electorales latinoamericanos, incluyendo sus aspectos más trascendentales, como su composición, diseño, principales funciones y problemática.

En el tercer y último capítulo se ofrecen elementos que explican los temas más relevantes analizados y descritos en los dos capítulos anteriores, resaltando y comprobando la importancia que han tenido los organismos electorales latinoamericanos en el desarrollo y la defensa de la democracia. Además, a fin de comprobar la hipótesis planteada en el primer capítulo, se explica cada una de las variables propuestas a través del análisis de los indicadores que se consideraron más apropiados. Se demuestra también que el modelo de administración electoral, basado principalmente en la actuación de organismos electorales autónomos, independientes y especializados, se ha constituido en una tendencia a nivel mundial, principalmente en América Latina; éste ha demostrado ser el camino más adecuado para forjar democracias allí donde no las había o para consolidar procesos democráticos ya iniciados, pues ha tenido un impacto importante y fundamental en este proceso de consolidación de la democracia procedimental en la región y sin su rol protagónico no se podría hablar hoy de las características democráticas que poseen la mayoría de nuestros países.

Queremos agregar que con el presente documento se pretende cerrar un ciclo de más de 10 años de experiencia laboral

que tuvimos en uno de los órganos electorales del Perú, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el cual nos dejó enseñanzas que aquí deseamos compartir. En este periodo aprendimos a dominar la técnica procedimental de la democracia y los procesos electorales, pero nos quedaron muchas interrogantes en lo que respecta a los aspectos teóricos y conceptuales que son la razón de ser de esos procedimientos. Por ello, decidimos realizar un largo proceso de reflexión y análisis sobre los principales conceptos y contenidos que se manejan en el ámbito de la democracia, específicamente de la democracia procedimental y más puntualmente de los procesos electorales latinoamericanos.

Cabe precisar que este documento constituye la versión final de un proceso de actualización de nuestra tesis doctoral emprendido luego de la sustentación formal de la misma (realizada en Madrid, en abril de 2013), debido a que los miembros del tribunal calificador realizaron algunas recomendaciones para la publicación de esta investigación (se han incorporado la mayoría de sus sugerencias).

Finalmente, queremos agradecer a todas aquellas personas, amigos e instituciones del mundo electoral latinoamericano que con su información y consejos nos ayudaron a ir diseñando la versión final de este texto, de manera muy especial al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) por haberse interesado en publicar esta investigación, al vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay, doctor Wilfredo Penco, por representar el ánimo y la inspiración que resultaron imprescindibles durante el proceso, y, por acompañarnos en este camino tan solitario, duro y de largo aliento que es el de la elaboración de una tesis doctoral, a David García Villalobos, investigador de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE del Perú, quien con su trabajo, aporte y colaboración contribuyó de manera decisiva a que saliéramos de las diversas dificultades que se nos presentaron, e Ismael Crespo Martínez, nuestro director de tesis, quien con su constante apoyo, motivación y paciencia logró infundirnos la fuerza necesaria para lograr el objetivo. Así mismo, para la etapa de actualización que se

mencionó en el párrafo precedente, se incluyeron nuevas entrevistas con diversas autoridades, profesionales y expertos en la materia democrático-electoral, lo que ha contribuido notablemente a enriquecer el texto, así como a sustentar y completar algunas de las conclusiones que se habían presentado en la versión anterior. Por ello, agradecemos especialmente a aquellas personas que hicieron esto posible, como Francisco Távara Córdova (presidente del JNE del Perú, periodo 2012-2016), a quien nos gustaría reconocer de manera especial por sus consejos permanentes y su confianza al brindarnos la oportunidad de acompañarlo durante su gestión a cargo del JNE; Joseph Thompson (director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH]), Rebeca Arias (coordinadora residente y representante de las Naciones Unidas en el Perú), Lenin Housse (director de relaciones internacionales del Consejo Nacional Electoral [CNE] de Ecuador), Fernando Tuesta (experto peruano en temas electorales y exjefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE]), Percy Medina (representante de International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA Internacional] en Perú), Gerardo Távara (secretario general de la asociación civil Transparencia-Perú), Manuel Sánchez-Palacios (presidente del JNE del Perú, periodo 2000-2004), Luis Nunes (experto del National Democratic Institute [NDI] Perú), Leonor Suárez (oficial de programa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] de Perú), Luis Benavente (analista político peruano) y Carlos Hakansson (constitucionalista peruano). Un agradecimiento final a la politóloga Beatriz Córdova, quien nos apoyó para mejorar nuestras variables de investigación con información valiosa y decisiva.

La democracia y su relación con el procedimiento

EN EL PRESENTE CAPÍTULO SE DESARROLLA el aspecto teórico-metodológico que sustenta este trabajo. Por ello, y con el fin de conocer cuál ha sido el impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana, se determinan los conceptos más adecuados a utilizar; motivo por el cual se presenta una elaboración conceptual de la democracia a partir de la revisión de las definiciones y de la discusión que sobre el término ofrecen distintos autores.

Se ha considerado oportuno también ofrecer un recuento de cuál ha sido el proceso evolutivo de la democracia en América Latina. Este análisis contribuirá a un mejor entendimiento acerca de cómo ha resultado fundamental la actuación de los organismos de la administración electoral latinoamericana, de manera paralela al debilitamiento y al fin de los regímenes autoritarios y al posterior resurgimiento de las democracias en la región.

Dentro de ese esquema de trabajo, se plantea la hipótesis referida a que, a mayor gobernanza (electoral) de la administración electoral, mayor fortaleza de la democracia (procedimental) en América Latina.

Se demuestra que los organismos electorales latinoamericanos han tenido un impacto positivo y fundamental en este proceso de consolidación de la democracia procedimental en la región, sin cuyo rol protagónico no se podría hablar hoy de las características democráticas que poseen la mayoría de nuestros países.

Para estos fines, se entiende por gobernanza electoral todo aquello que está referido a la dimensión interna de la administración electoral y a las cuestiones administrativa y procedimental, es decir, al rendimiento electoral en términos de eficiencia, transparencia, independencia y profesionalización de los organismos electorales en el marco de unas elecciones. Bajo este enfoque se analiza, por tanto, la denominada gestión electoral en el sentido amplio del término, puesto que abarca tanto los temas vinculados con la organización del proceso electoral como aquéllos referidos a la justicia electoral.

En ese sentido, se considera como la variable independiente de este trabajo la gobernanza electoral, la cual es analizada desde dos dimensiones: la institucional (que se mide a través de dos indicadores, que son el reconocimiento constitucional de los órganos electorales y la normativa institucional de carácter interno de los respectivos países latinoamericanos) y la gerencial (que se mide a través de cuatro indicadores, que son la independencia, la profesionalización, la educación para la democracia y la celeridad de los organismos electorales de América Latina).

Por su parte, se considera como variable dependiente de este estudio la fortaleza de la democracia procedimental a partir de su construcción por medio de tres índices. El primero de éstos es su resistencia, que tiene que ver con su notable capacidad de perdurar en el tiempo; hay que tomar en cuenta las diversas amenazas ocurridas en la región que se relacionan con un regreso al autoritarismo y que precisamente la administración electoral ha servido de muro de contención para no volver hacia ese pasado lamentable, por lo que se ha constituido en el primer paso que había que dar para superar los periodos autoritarios. Esto ha sido medido a través de dos indicadores: la realización de elecciones continuas y periódicas, y la participación de la comunidad internacional en la defensa de la democracia. El segundo índice tomado en cuenta es el de la legitimidad del sistema de administración electoral que brinda soporte a la democracia,

que se mide a través de la aceptación social y organizativa y de una valoración positiva de la gente.

El tercer y último índice es el de la participación en el sistema democrático representativo, que ha sido contemplado por medio del porcentaje de electores que ejercieron su derecho al voto en los procesos electorales latinoamericanos y del porcentaje de ciudadanos que consideran que votar hace la diferencia en sus respectivos países.

Dentro de este esquema de trabajo, se utilizan como unidades de análisis los órganos electorales que conforman la administración electoral de los países latinoamericanos.

Cabe señalar que la democracia procedimental lograda por los países de la región latinoamericana se refleja en los niveles básicos o mínimos obtenidos, lo cual se sustenta en el desenvolvimiento de un elemento clave: la celebración de elecciones libres, justas, transparentes y competitivas, la que a su vez nos dio las libertades básicas y el derecho a decidir por nosotros mismos. A lo largo de todo este primer capítulo y en la parte inicial del segundo se explica en qué consiste este aspecto procedimental de la democracia.

Así pues, la intención en este documento es presentar una propuesta que constituye una tendencia sobre todo regional (aunque indirectamente se podrá apreciar que ésta se produce también a nivel mundial), así como una realidad que es, con muy pocas excepciones, compartida prácticamente por todos los países de América Latina. Esta realidad, por cierto, tiene varios matices y algunas diferencias en el diseño propiamente dicho, hecho que se presenta a través de un análisis comparado vinculado al funcionamiento procedimental de las democracias latinoamericanas, sustentado principalmente en el rol que cumplen los organismos de la administración electoral.

Tendrá sentido, entonces, observar cómo el funcionamiento de los organismos que conforman la administración electoral latinoamericana (variable independiente) impacta de una forma

directa y notable sobre la democracia procedimental en América Latina (variable dependiente).¹

En la presente investigación se tienen, en consecuencia, tres objetivos. El primero es el de comprobar la importancia que han tenido las cuestiones procedimentales en el desarrollo de la democracia en América Latina. El segundo consiste en explorar por qué en Latinoamérica se han consolidado democracias electorales sustentadas en el funcionamiento de procedimientos y reglas provenientes, en la mayoría de los casos, de organismos autónomos e independientes que conforman la administración electoral de los países de la región. Finalmente, el tercer objetivo consiste en analizar y explicar el papel e impacto que ha tenido la administración electoral, a través de los órganos independientes que la conforman, en la democracia de los países de América Latina; se comprobará que este diseño institucional se ha constituido en una tendencia regional y mundial.

Para cumplir tales objetivos y comprobar la hipótesis planteada, se responde a la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido el impacto e importancia que ha tenido la actuación de la administración electoral en la democracia latinoamericana?

Con la finalidad de responder esta cuestión y demostrar la hipótesis planteada, metodológicamente se utiliza el mecanismo

¹ No se trata de decir que la democracia en América Latina se debe exclusivamente a la administración electoral, pero ésta ha sido y es un factor fundamental que contribuye a lograr una democracia más consolidada y una mejor calidad de la misma. Efectivamente, el punto de partida para hablar de democracia es la correcta realización de elecciones libres y competitivas, lo que según el modelo latinoamericano por excelencia (como se detallará en el segundo capítulo) está reflejado en la actuación y el desempeño del o los organismos del Estado que conforman la administración electoral de cada país. Sin embargo, se reconocerá también aquí que el hecho de alcanzar elecciones regulares y genuinas no confiere legitimidad democrática a los nuevos gobiernos. Las elecciones por sí mismas no pueden superar viejos “males” latinoamericanos como la desigualdad económica y social, así como algunas tradiciones socioculturales. A su vez, la competencia electoral no hace mucho para estimular la renovación, el desarrollo o el fortalecimiento de los partidos políticos en varios países. Pero este tipo de situaciones no significa que las elecciones sean inútiles o que no se deba continuar presionando para lograr elecciones libres y justas. En ese sentido, se intentará demostrar que si la administración electoral comienza a fallar en los países latinoamericanos, la democracia se tambaleará desde sus cimientos: todo lo que se construya después no tendrá bases sólidas.

de descripción-explicación, por medio del cual se desarrollan los temas vinculados a lo que significa el procedimiento en la democracia, así como la administración electoral y sus principales características.

En ese sentido, como se ha expresado anteriormente, nuestra variable dependiente está constituida por la fortaleza de la democracia procedimental en América Latina, y se ha considerado oportuno proponer su análisis no solamente contemplando las cuestiones que tienen que ver con sus aspectos básicos o mínimos, sino también a través de la presentación de los principales conceptos vinculados al tema del proceso de evolución de la democracia, que son los de autoritarismo, transición y consolidación, lo cual se estudia en este primer capítulo.

Se plantea que el procedimiento en la democracia latinoamericana (tan minimizado hoy en día), sustentado principalmente en el trabajo de los organismos electorales, ha sido fundamental para el desarrollo y la evolución de la democracia en la región, y que, en algunos casos, el procedimiento contribuye también a la obtención o mejora de otras dimensiones de la democracia a través de los programas de educación ciudadana desarrollados por la administración electoral en un gran número de países de la región.

Una de las principales cuestiones que se afirma a lo largo de la presente investigación es que el diseño institucional de los órganos electorales latinoamericanos incide en la calidad de las elecciones, tanto así que el esquema de organismo electoral autónomo e independiente es en la actualidad una tendencia en la región.

A partir de este enfoque se podrá comprobar la relación con la transparencia en los procesos electorales, ya que en América Latina la misma se encuentra en proceso de construcción y en ese vínculo los organismos electorales de la región forman parte principal de un conjunto de instituciones y de reglas que determinan conjuntamente la probidad de los procesos electorales. El papel protagónico que desempeñan estas instituciones tiende a ser más

visible en las democracias emergentes, en las que son débiles los procesos administrativos y altos los niveles de desconfianza entre los actores políticos, características que comparten la mayoría de los países latinoamericanos.

Aclarando conceptos: la noción de democracia a utilizar

En lo que respecta a la explicación de nuestra variable dependiente, se considera adecuado dar inicio a la misma señalando que tanto el difundido estudio de la tercera ola democratizadora, elaborado por Samuel Huntington (1993), como el trabajo denominado *La poliarquía*, realizado por Robert Dahl (1990), marcan el punto de partida del periodo de estudio que interesa analizar para los fines del presente documento. Ambos enfoques ofrecen algunas herramientas útiles como punto de inicio de los procesos de democratización latinoamericanos, lo que resulta de gran ayuda al momento de delimitar las nociones que sobre el particular nos interesa manejar.²

Con el ánimo de enmarcar claramente esta cuestión, resulta prioritario precisar que uno de los conceptos de la ciencia política sobre el que existen mayores controversias con relación a lo que significa o no significa es el de democracia. Por esta razón, se dedican algunas páginas a la elaboración de un análisis conceptual sobre este término a partir de la revisión de diferentes textos de autores que abordan su aspecto procedimental.

En ese sentido, en la línea de lo que sostiene Giovanni Sartori (2007):

si se opta por definir la democracia de forma “irreal”, nunca se encontrarán “realidades democráticas”. Y cada vez que se afirma “esto es democracia” o “esto no lo es”, está claro que el juicio depende de la definición o de nuestra idea acerca de qué es, qué puede ser o qué debe ser la democracia. Si el hecho de definir la

² El análisis que se plasma en esta investigación se centrará a partir de los inicios de la tercera ola democratizadora: fines de la década de los 70 en adelante.

democracia consiste en explicar lo que significa el vocablo, el problema se resuelve rápidamente; basta con saber un poco de griego. La palabra significa, literalmente, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Pero así sólo se ha resuelto un problema de etimología: únicamente se ha explicado un nombre. El problema de definir la democracia es mucho más complejo. Que la palabra democracia tenga un significado literal o etimológico preciso no sirve de ayuda para entender qué realidad se corresponde con ella ni de qué modo están construidas y funcionan las democracias posibles. No sirve de ayuda porque entre la palabra y su referente, entre el nombre y el objeto, hay un trecho muy largo. (p. 17)

Por su parte, si bien el análisis de Huntington (1993) al que se hizo referencia en párrafos anteriores será también un importante punto de partida, queremos ir más allá en la interpretación analizando la realidad de las democracias latinoamericanas hasta nuestros días.³

Contrariamente a lo que ocurre con el tema vinculado a la administración electoral, sobre el que no existen análisis académicos profundos y rigurosos (salvo los casos excepcionales que serán detallados en la presente investigación), se cuenta con una gran cantidad de información y datos sobre la democracia en América Latina, pese a lo cual resulta por lo menos inquietante el hecho de que no exista un consenso alrededor del significado del término.

En vista de ello, como se precisó líneas arriba, se considera como matriz para el desarrollo de nuestro planteamiento *La poliarquía*, de Robert Dahl (1990).⁴ Sirven también para estos fines

³ Cabe indicar que se recurre de manera obligada a la obra de Huntington (1993) por la importancia que tuvo y la utilidad de su análisis para los fines que persigue este trabajo, pero es necesario señalar que la etapa de la tercera ola de democratización ya ha sido superada, por lo que se plantea aquí complementar ese estudio con análisis y textos más actuales que tratan la cuestión, como se podrá apreciar a lo largo del desarrollo de este primer capítulo.

⁴ Para fines de la presente investigación la postura que mejor contribuye a definir la noción de democracia es la de Robert Dahl (1990), plasmada en su libro *La poliarquía*. Según esta concepción (procedimental), la democracia requiere no sólo elecciones libres, justas y competitivas, sino también las libertades que la hacen verdaderamente significativa (como la libertad de organización y la libertad de expresión), fuentes alternativas de información e instituciones que aseguren que las políticas del gobierno dependan de los votos y preferencias de los ciudadanos.

las ideas que propone Joseph Schumpeter (1983, p. 269), quien señala que la democracia es un sistema político en el que las posiciones principales de poder son llenadas a través de una competencia por los votos del pueblo y que el método democrático es ese expediente institucional para llegar a decisiones políticas en virtud del cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante elección popular plasmada a través del voto. Más detalladamente, las organizaciones están en competencia entre sí; la competencia política, como todas las competencias, se dirige a un consumidor, que es el elector, a quien se le prometen ventajas y beneficios. Ese mecanismo activa el poder del pueblo y también la recompensa del pueblo. Aunque los partidos prometan demasiado, en cualquier caso, siempre le llega algo al *demos*.

Al respecto, Sartori (2009) señala: “Esta definición se ha convertido en la definición clásica de democracia. Pero adviértase que la definición de Schumpeter es procedimental, por tanto, es una definición necesaria pero no suficiente, o de cualquier forma no exhaustiva” (p. 52).

En efecto, Schumpeter (1983) cuestionó la efectividad de la democracia como sistema que tiene por finalidad la búsqueda del bien común; afirmó que ese propósito no era exclusivo de los regímenes democráticos y que no podía ser un criterio diferenciador respecto de otros sistemas de gobierno. De hecho, la teoría schumpeteriana es también conocida como teoría minimalista.

Están también las conceptualizaciones que ofrece Samuel Huntington (1993) vinculadas a la democracia, cuando sostiene que “un sistema es democrático cuando el mayor poder colectivo de los que toman las decisiones es seleccionado a través de elecciones justas, honestas y periódicas en las que los candidatos compiten libremente por los votos” (p. 7).

Sin embargo, la precisión sobre el concepto de democracia se complica con la conformación de otras estructuras, como las socioeconómicas, y sus efectos electorales. La garantía legal de la participación política universal no basta para que vastos sectores marginales se integren a los procesos electorales. Por otra parte,

cuando esa integración se produce, está amenazada por la manipulación, la corrupción, el clientelismo y otras deformaciones político-culturales (Huntington, 1993, p. 8).

Muestra de ello es el enfoque que ofrecen Collier y Levitsky (1998, pp. 145-155), quienes realizan una separación de los diferentes aspectos que contienen las democracias, planteando las concepciones procedimentales mínimas, expandidas y maximalistas, como puede apreciarse a continuación:

Cuadro 1

Definiciones sobre democracia

Definición con base en un mínimo procedimental	Definición con base en un mínimo procedimental expandido	Definición o concepción maximalista
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elecciones libres. 2. Sufragio universal. 3. Participación plena. 4. Libertades civiles. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elecciones libres. 2. Sufragio universal. 3. Participación plena. 4. Libertades civiles. 5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elecciones libres. 2. Sufragio universal. 3. Participación plena. 4. Libertades civiles. 5. Los gobernantes electos tienen poder efectivo para gobernar. 6. Igualdad socioeconómica o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas; control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de políticas.

Fuente: elaboración propia con base en Collier y Levitsky (1998).

Los autores señalan que las tres primeras características se consideran como requisitos básicos de una democracia. Es decir, si falta alguna de éstas se estaría hablando de regímenes no democráticos.

ticos. Ahora bien, si un régimen posee las cuatro primeras características, se estaría ante democracias con mínimos procedimentales; si posee las cinco primeras características, se trataría de democracias con un mínimo procedimental expandido. En último término, las concepciones maximalistas o multinivel de democracia deben cumplir con las seis características contempladas en el último de los recuadros presentados en la tabla anterior. En este caso se estaría ante lo que se denomina como definiciones multidimensionales, propias de las democracias estables de los países industrializados (Collier y Levitsky, 1998, pp. 145-155).

Collier y Levitsky (1998, pp. 146-160) señalan que si la característica faltante es alguna de las tres primeras, se estaría ante regímenes no democráticos; si la característica ausente es la de las libertades civiles, se podría estar ante algún subtipo de democracia (democracia limitada o formal), y si la característica que falta es que los gobernantes electos no tienen un poder efectivo para gobernar, se trataría de una democracia tutelada o militarizada.

El caso latinoamericano no escapa a esta complejidad, ya que su historia y realidad política han tenido que hacer frente a diversas situaciones que han generado una serie de atributos en sus respectivos procesos democratizadores, que pueden ser, según la época de la que se trate, incluidos o no en el cuadro que se acaba de presentar.

Sin embargo, si bien es cierto que las condiciones de construcción de la democracia en América Latina son precarias, no menos lo es que hay intentos más serios y consistentes que en el pasado por construir regímenes políticos genuinamente democráticos, con lo que se genera la posibilidad de pasar de una ilusión o sueño a una esperanza sustentada en bases sólidas.

Si se realiza un breve repaso sobre cuál ha sido la evolución histórica de esta cuestión en la región, se puede concluir que se han intercalado periodos alentadores en cuanto a progresos en el desarrollo democrático con periodos de una profunda crisis democrática.

En efecto, se puede señalar que en el siglo XX América Latina se vio ante la alternativa de adoptar regímenes dictatoriales o democráticos. Argentina, Chile y Uruguay fueron los precursores del establecimiento de formas democráticas de gobierno en la región; luego otros Estados siguieron su ejemplo, como se podrá apreciar a continuación.

Uruguay volvió a un proceso democratizador durante la Segunda Guerra Mundial; por su parte, Brasil y Costa Rica lo hicieron a finales de la década de los 40. En Argentina, Colombia, Perú y Venezuela con las elecciones de la década de los 40 se instauraron gobiernos democráticos. Efectivamente, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el número de países latinoamericanos que se movió en una dirección democrática fue mucho mayor. Este sistema de gobierno fue presentado como la mejor fórmula política para contrarrestar los efectos de las dictaduras militares y el socialismo extremo; fue impulsado, fundamentalmente, por la política del “buen vecino” de Franklin Delano Roosevelt (Ramos, 2002, pp. 69-71).

Pero esta democratización sólo logró perdurar durante décadas en Chile, Costa Rica, Uruguay y Colombia a partir de 1958. En Argentina y Brasil, así como en los países andinos, Bolivia, Ecuador y Perú, se alternaban formas autoritarias y democráticas de gobierno. En América Central, el Caribe y Paraguay, los procesos democráticos ni siquiera llegaron a instaurarse. El grado más bajo de democratización se alcanzó entre 1960 y 1970. Entonces, a las dictaduras de la región se sumaron los regímenes militares en casi todos los Estados sudamericanos (a Brasil en 1964, a Argentina en 1966, a Perú en 1968, a Ecuador en 1972, a Chile y Uruguay en 1973); de manera que únicamente Costa Rica, Venezuela y Colombia siguieron contando con formas de gobierno democráticas (Krennerich y Zilla, 2007, pp. 40-43).

De acuerdo con lo que puede apreciarse, a inicios de la década de los 70, el panorama político fue también tremendamente adverso para la democratización latinoamericana, lo cual

se refleja en el hecho de que las instituciones democráticas funcionaban apenas en tres países de la región.

Como bien señalan Carlos H. Filgueira, Fernando Filgueira, Sergio Lijtenstein y Juan Andrés Moraes (2005):

Entre 1975 y 1980 tan sólo tres países de América Latina presentaron regímenes democráticos a lo largo de todo el período. De hecho, la gran mayoría de los países atravesaron todo el quinquenio con sistemas autoritarios de diversas características. Entre los factores responsables de los quiebres democráticos, la ingobernabilidad de la democracia fue esgrimida y discutida como la causal más importante por parte de las elites políticas y académicas de la región. El informe de la Comisión Trilateral de 1975 argumentaba que en la sobrecarga de demandas y en la incapacidad institucional de procesar las mismas se encontraba buena parte de la explicación de las crisis de gobernabilidad de los países desarrollados y la erosión y quiebre de las democracias jóvenes. (p. 88)

Al respecto, a partir de 1980 se pudo observar, a través de su actuación, que los gobiernos se mostraban incapaces de manipular un excedente inexistente para apoyar, entre otras cosas, las actividades económicas tradicionales. El gobierno exhibía una baja capacidad para extraer recursos de la sociedad mediante una política fiscal moderna (Alcántara, 1995, p. 31).

En esa misma línea, se puede sostener que la profunda crisis política, económica y administrativa y la ingobernabilidad que se produjeron en esa época fueron responsabilidad directa de los respectivos gobiernos a causa de su incapacidad de gobernar. Por sus resultados desastrosos, se exhibió al gobierno como factor de desgobierno, daño, desorden, costos, decadencia, lo que desencadenó en conflictos, delincuencia, empobrecimiento y, finalmente, en una profunda sensación de desencanto y desafección con respecto a todo lo que la forma de gobernar de esos años representaba (en muchos casos significó el comienzo de la ruptura de gobiernos autoritarios; en otros fue el quiebre o estancamiento de nacientes democracias) (Aguilar, 2006, pp. 57-62).

Posteriormente, junto con la implantación de políticas de ajuste fiscal y liberalización económica, pudo apreciarse que los países latinoamericanos experimentaron un proceso de expansión de la democracia. Al igual que otras áreas del mundo, nuestra región asistió a lo que algunos analistas políticos y académicos, pero muy especialmente Samuel Huntington (1993), denominaron la tercera ola democrática,⁵ la cual se inició de manera general con el triunfo de la Revolución de los Claveles en Portugal (1974); momento a partir del cual se fueron sucediendo procesos democratizadores en varios países del mundo.

Esto va de la mano con el hecho referido a que, dentro de los estudios sobre los procesos de consolidación de la democracia en América Latina, la atención se ha centrado sobre los partidos, los sistemas electorales y el funcionamiento del sistema presidencial, así como, en general, sobre los problemas entre las “promesas” de la democracia y la persistente desigualdad social y económica en la región. Aún existe, pues, poca atención sobre el desempeño de las instituciones en la construcción y el anclaje de la democracia. El diseño y el desempeño de las instituciones políticas son, en cierta medida, el espejo de la cultura política y democrática de una sociedad, y se convierten, por tanto, en indicadores de la calidad de la democracia en términos de resultados (Barrientos, 2010, p. 7).

Sin embargo, en las últimas décadas se ha asistido a un notorio avance a nivel global de las instituciones democráticas. La recuperación del rumbo democrático y sus posteriores procesos de consolidación en varios países de América del Sur durante los años 80 (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) y 90 (Paraguay), y los procesos de pacificación en América Central abrieron un nuevo

⁵ Samuel Huntington (1993) elaboró un enfoque sustentado en lo que él denominó “olas” y “contraolas” de democratización, con la finalidad de realizar un análisis histórico de la democracia en el mundo. El autor identificó la existencia de tres olas, la primera de las cuales se inició con las revoluciones norteamericana y francesa, impulsadas por el desarrollo económico, la industrialización, el ascenso de la burguesía y de una clase media, la organización de una clase obrera, principalmente. La segunda ola de democratización ocurrió en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y estuvo determinada más por factores políticos y militares que por cuestiones económicas y sociales.

cauce en la expansión universal de las ideas y las prácticas democráticas en la región.

En América Latina, la tercera ola de democratización quedó configurada de la siguiente manera:

Cuadro 2
La tercera ola democratizadora

País	Fecha clave de transición hacia...	
	Autoritarismo	Democracia
Argentina	1976	1983
Bolivia	1964	1982
Brasil	1964	1985
Chile	1973	1990
República Dominicana	1974	1978
Ecuador	1970	1979
El Salvador	1945	1992
Guatemala	1954	1986*
Honduras	1963	1982*
México	1945	1988*
Nicaragua	1945	1984*
Panamá	1968	1990*
Paraguay	1945	1990*
Perú	1968	1980
Uruguay	1973	1985

* Comienzan regímenes "semidemocráticos".
Fuente: Hagopian y Mainwaring (2005).

En la región, según un estudio presentado por IDEA Internacional (2009):

la tercera ola de la democracia se inició en 1978 en República Dominicana. En 1979 se democratizó el Ecuador, en 1980 el Perú; en 1982 Bolivia y Honduras; en 1983 luego de la Guerra de las Malvinas llegó a su fin la dictadura militar en Argentina; en 1985 finalizaron las dictaduras militares en el Brasil y el Uruguay; en 1986 Guatemala avanzó hacia la democracia; México comenzó su lenta transición hacia la democracia en 1988; Chile, Nicaragua, Panamá y Paraguay se democratizaron en 1990; en El Salvador el giro a la democracia comenzó lentamente con la reforma constitucional de 1983 y se reafirmó con los acuerdos de Paz en 1992. (p. 27)

De modo tal que entre 1978 y 1991 todos los países latinoamericanos, con excepción de Cuba y de Haití, el segundo debido al golpe militar que recibió en ese último año, retuvieron o retornaron al camino de la democracia.

El cuadro antes presentado muestra, por un lado, el notable avance de la democratización durante las últimas décadas. Sin embargo, permite visualizar la gravedad de los problemas históricos de la democracia en América Latina, ya que cuatro de las dictaduras que concluyeron en el marco de la tercera ola democratizadora iniciada en 1978 se habían instalado en 1975; otra, en 1954; cuatro, durante la década de los 60, y las cuatro restantes, durante los años 70. El promedio de duración de los regímenes autoritarios en estos 15 países fue de 23 años. Hay que considerar, además, que no todas las transiciones desembocaron en regímenes plenamente democráticos (IDEA Internacional, 2009b, p. 27).

Luego, como agregan Carlos Filgueira, Fernando Filgueira, Sergio Lijtenstein y Juan Moraes (2005), en el quinquenio 1995-2000 “se pasó de aquel continente plagado por autoritarismos de diverso tipo y color, hacia un marcado predominio de la democracia (procedimental) en América Latina hasta cubrir la casi totalidad de la región a excepción de Cuba” (p. 89). Podrían excluirse también los casos de México, con una regularización de sus procedimientos electorales y, por ende, en pleno proceso

de reforma de sus instituciones electorales, lo cual significó la estabilización de su administración electoral, con el Tribunal Federal Electoral (Trife) y el Instituto Federal Electoral (IFE) a la cabeza, y Perú, en donde gobernaba Alberto Fujimori como presidente y los órganos electorales eran “tomados” poco a poco, llegándose a dividir la administración electoral (aprovechando el cambio a la Constitución de 1993), la cual pasó a estar conformada ya no por un solo órgano electoral (el JNE), sino por tres organismos electorales (se crearon además del JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE] y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil [Reniec]).

En efecto, después de aproximadamente tres décadas de diversas formas de transición, los regímenes democráticos están ampliamente extendidos en América Latina. El PNUD consigna en su informe sobre la democracia en esta región⁶ que, luego de más o menos 25 años de idas y retornos, todos nuestros países cumplen con los criterios básicos del régimen democrático en sus dimensiones electoral y política.

Desde los procesos de transición hasta la fecha, en el contexto de la democracia en América Latina, la construcción de instituciones democráticas ha significado una cuestión esencial, ya que ha sido el resultado de reformas que han tenido como objetivo consolidar esta forma de gobierno, las cuales en muchos casos no han logrado tener el éxito esperado o continúan intentando plasmarse.

El contexto de los organismos electorales en el marco del proceso de evolución de la democracia latinoamericana

Después de enmarcar desde el punto de vista teórico las principales posiciones sobre democracia que para los fines de este estudio interesan, conviene aclarar que en este apartado la inten-

⁶ Este documento será analizado con mayor detalle en el segundo capítulo de este trabajo.

ción es ofrecer herramientas teórico-conceptuales que permitan responder a la pregunta que sustenta la hipótesis de investigación del presente.

Por ello, para poder analizar nuestra variable independiente a partir del segundo capítulo de esta investigación, se necesita primero saber en qué consistió el proceso de evolución de la democracia en la región. Para tales fines, y con el objetivo de identificar cuál es la relación entre los procesos de transición y consolidación de la democracia con las elecciones y los organismos electorales, se desarrolla el contexto en cuyo marco comienzan a adquirir relevancia este tipo de instituciones que constituyen la administración electoral, teniendo como referencia aquellas ideas, autores y datos de organizaciones internacionales que, en nuestra opinión, enfocan de una manera más adecuada cuál ha sido el camino en la construcción de la democracia latinoamericana.

Por tal motivo, se presenta a continuación una descripción teórica y evolutiva en el tiempo de aquellos conceptos y procesos sobre los cuales resulta relevante profundizar para un mejor entendimiento acerca de los orígenes de la participación y la importancia de la administración electoral en América Latina.

En este orden de ideas, es necesario remarcar que, en el contexto de la tercera ola de democratización, se produjo el proceso por medio del cual un gran número de países latinoamericanos que se encontraban bajo el mando de regímenes autoritarios adoptaron gobiernos democráticos. Y la administración electoral ha sido, en la mayoría de los casos, una gran protagonista de estos hechos.

En primer lugar, es importante afirmar que los procesos de transición y consolidación de la democracia están, en América Latina, íntimamente ligados con el funcionamiento de organismos electorales especializados, puesto que la instauración formal de unos mínimos procedimentales que definen el orden de los regímenes democráticos no es otra cosa que el inicio del proceso de consolidación democrática. Por tanto, las nuevas reglas, mecanismos y procedimientos necesitaron para su realización efectiva

de un complejo proceso de institucionalización, cuyo principal componente fue el aprendizaje político que se desarrolló durante el periodo de transición (Crespo, 1995, p. 20).

En efecto, el proceso de transición por el cual transcurrió América Latina estuvo guiado por transformaciones institucionales que buscaron impactar tanto sobre la estabilidad de las nuevas democracias como sobre el rendimiento de los nuevos regímenes, lo cual, sin duda, ha incluido las reformas de los organismos electorales que conforman la administración electoral latinoamericana (Crespo y Martínez, 2005, p. 408).

De hecho, este tipo de organizaciones ha formado parte de lo que se conoce como el “factor de esperanza”, pues la política de la región después de las transiciones a la democracia ha estado marcada por un ciclo característico: el surgimiento de grandes expectativas sobre el desempeño de los gobiernos democráticos, el subsiguiente desencanto con los líderes en el poder, el fortalecimiento de la oposición en la que se depositan grandes esperanzas, etc., por lo que las elecciones periódicas, con el inevitable cambio en el partido en el gobierno y las cámaras, han permitido la reposición de las expectativas de un orden social más justo (Velasco, 2008, p. 142).

En la línea de lo que señalan expertos y funcionarios del IIDH:

en los primeros años de la transición, los ojos de todos los actores políticos estuvieron sobre la administración electoral de los países, pues de su efectivo desempeño y su imparcialidad dependía la ruptura con las prácticas dictatoriales del pasado y el establecimiento de un nuevo régimen de libertades. (Cuéllar y Thompson, 2006, p. 1)

En ese sentido, la unidad de análisis más lógica para las negociaciones previas a la transición son las instituciones electorales, que se cuentan entre las más transparentes de los regímenes electorales autoritarios, considerando, por ejemplo, que por definición la información sobre su desarrollo debe estar a disposición de los partidos de la oposición. Así mismo, las instituciones

electorales son a menudo el principal ámbito legal donde ocurre el conflicto de poderes durante la apertura de tales regímenes y los logros que la oposición consigue antes de la liberalización pueden conducir a cambios susceptibles de derribar al sistema autoritario (Eisenstadt, 1999, p. 301).

Más aún, se afirma aquí que, una vez implantados los procesos de transición a la democracia, los organismos electorales fueron justamente los que garantizaron que la democracia (procedimental) lograda no se viera apañada por actos de carácter irregular o autoritario.

Autoritarismo en América Latina

En América Latina, entonces, fue precisamente en el intervalo entre el fin de los autoritarismos y el inicio de la democracia cuando la organización de las elecciones adquirió gran importancia. En la etapa de consolidación de la democracia la eficiente gestión de los procesos electorales es la que mínimamente sirvió de dique de contención para no regresar hacia el autoritarismo u otra forma no democrática de gobierno.

Por ello, si bien es cierto que el surgimiento de los regímenes autoritarios en América Latina se realizó principalmente entre las décadas de los 60 y 70 (por tanto, fuera del periodo de análisis que en este trabajo se pretende abarcar), resulta conveniente abordar este tipo de antecedente para entender de dónde, cómo y por qué se produjo este proceso de evolución de la democracia latinoamericana.

Se afirma, así, que es justamente el autoritarismo ocurrido en la región el que sustenta el gran protagonismo que tuvieron las instituciones electorales de la mayoría de los países (sobre todo a partir de finales de los 70, pero con mucha mayor fuerza a comienzos del siglo XXI), ya que, como se ha precisado, la correcta actuación, eficiencia e independencia de estas organizaciones, en la mayoría de los casos, hizo frente a los constantes

abusos de gobiernos de este tipo, con lo que se constituyó como el primer paso que había que dar para superar los periodos autoritarios; etapa que terminó significando el inicio del largo camino que fue necesario recorrer con la finalidad de construir procesos democráticos.

En ese sentido, la primera noción a abordar de manera breve es precisamente la de autoritarismo; Juan Linz (1974) es uno de los autores que más ha contribuido a desarrollar este término en los sistemas políticos contemporáneos planteando esta definición:

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles. (p. 1474)

Puede entenderse en general como una autoridad opresiva que aplasta la libertad e impide la crítica (IIDH-Capel, s. f.).

Desde el punto de vista de los valores democráticos, el autoritarismo es una manifestación degenerativa de la autoridad y constituye uno de los conceptos que, como el de dictadura y el de totalitarismo, se han utilizado en oposición al de democracia. Sin embargo, los límites entre dichos conceptos son poco claros y a menudo inestables en relación con los diversos contextos. Es necesario, en ese sentido, establecer marcadas distinciones con algunos casos de dictaduras genocidas y otras situaciones más radicales (IIDH-Capel, s. f.a.).

Efectivamente, en un sentido muy general se habla de regímenes autoritarios para indicar toda clase de regímenes antidemocráticos, pero en la clasificación de los regímenes políticos contemporáneos el concepto de autoritarismo se reserva a un tipo particular de sistema antidemocrático, por lo que se distingue, por ejemplo, entre autoritarismo y totalitarismo (IIDH-Capel, s. f.a.).

Se considera bastante ilustrativa la detallada tipología de los regímenes autoritarios que propone Linz (1975, pp. 214-258), quien distingue cinco formas principales y dos secundarias. La primera tipología la constituyen los regímenes autoritarios burocrático-militares, caracterizados por una coalición guiada por oficiales y burócratas y por un bajo nivel de participación política. Frecuentemente este régimen se apoya en un partido único, tolerando en algunas ocasiones cierto pluralismo partidista pero sin competencias libres. Según Linz, se trata del tipo de autoritarismo más difundido en el siglo XX, particularmente en América Latina. La segunda tipología se trata de los regímenes autoritarios de estatalismo orgánico, caracterizados por el ordenamiento jerárquico de una diversidad de grupos que representan diferentes intereses y categorías económicas y sociales de carácter corporativo. El mejor ejemplo de esta forma de autoritarismo es el Estado Nuevo portugués. La tercera tipología es el régimen autoritario de movilización en países posdemocráticos, el cual se distingue por un grado relativamente alto de movilización política basada en un partido único y un grado relativamente bajo de pluralismo político consentido. Se encuentran dentro de esta forma de autoritarismo la mayor parte de los regímenes fascistas. En cuarto lugar se encuentran los regímenes autoritarios de movilización posindependencia, que son el resultado de la lucha anticolonial, como es el caso de muchos de los países africanos. La quinta forma corresponde a los regímenes autoritarios posttotalitarios representados por los países comunistas, sobre todo después del proceso de desestalinización. A esta tipología el autor agrega dos formas secundarias: el totalitarismo imperfecto, que constituye una fase transitoria de un sistema político detenido y que tiende a transformarse en algún otro tipo de régimen autoritario, y el régimen de lo que él denomina democracia racial, en la que un grupo racial que se gobierna en su seno con un sistema democrático ejerce, no obstante, un dominio autoritario sobre otro grupo racial que representa la mayoría de la población.

Sin embargo, el autoritarismo puede ser tanto el resultado de gobiernos arbitrarios que gobiernan por la fuerza, sin restricciones institucionales o legales, como el de gobiernos débiles, incapaces de mantener el orden y la ley, y de desempeñar las funciones reguladoras que exige la economía.

En muchos países, particularmente en los latinoamericanos, la gran heterogeneidad de sus estructuras sociales y la no correspondencia entre sus diferentes requisitos de reproducción ocasionaron, en algunos casos, un déficit de hegemonía; en otros, una ausencia de objetivos nacionales suficientemente integradores, lo que fue cubierto o compensado por tendencias autoritarias. De hecho, la centralidad del Estado suele ocasionar regímenes más autoritarios y menos hegemónicos, lo que le confiere a la forma de poder del Estado marcadas peculiaridades, como el clientelismo, el nepotismo y la corrupción. En países en desarrollo se da a menudo una combinación explosiva: una enorme capacidad de ejercer presión desde los más diversos sectores, escasez relativa de recursos y pocos criterios de legitimidad acerca de las formas de realizar la repartición de los ingresos. Esto conduce a situaciones de ingobernabilidad democrática y a un incremento de tendencias autoritarias que en algunas oportunidades, como sucede en América Latina, hacen eco a una historia marcada por la existencia de caudillos regionales y militares, destructores de la unidad nacional. Estas formas de autoritarismo han estado asociadas en esta región a sociedades en las que predomina la hacienda y la economía de exportación minera o agraria (IIDH-Capel, s. f.a).

En efecto, como señala Ismael Crespo (1995), en América Latina:

La democracia, como orden político, se mostró incapaz de atenuar la polarización ideológica, de responder a los conflictos planteados y de atender a las demandas solicitadas. De esta manera, actores e instituciones comenzaron a situarse al margen del sistema, en una clara actitud de menosprecio hacia los procedimientos democráticos. (p. 14)

Así pues, durante la década de los 60, el papel de los militares en la región adquirió un tono internacional, en el marco de la hegemonía de los Estados Unidos y bajo el efecto de la guerra fría.⁷ Esta última etapa puede, a su vez, dividirse en secuencias breves y contrastadas, cuyos factores determinantes eran la situación mundial y la política de Washington. En la década de los 70 irrumpieron una serie de dictaduras militares, las que dejaron una secuela de víctimas producto de la aplicación de políticas extremadamente represivas, con violentos actos que incluso sobrepasaron gravemente los propios reglamentos internos de las instituciones involucradas (Montesinos, 2008).

El académico mexicano Carlos Figueroa (2001) resume esta época de dictaduras latinoamericanas, que comenzaron en la década de los 60 y que se prolongaron, en algunos casos, hasta más allá de los años 80:

Como es sabido, desde los años sesenta una moderna dictadura emergió en Brasil y allí se quedaría hasta mediados de los años ochenta. La “Revolución Argentina”, iniciada en 1966 —así llamaron los militares argentinos a la instauración de su dictadura—, buscó frenar el auge popular y la crisis política que se desencadenó después del derrocamiento de Perón en 1955. El retorno de éste no sería sino un breve interregno que llegó a su fin cuando las Fuerzas Armadas derrocaron a Isabel Perón en 1976, y llevaron a niveles nunca antes vistos, el terror como gestión estatal. La fiesta popular del campeonato mundial de 1978, no fue sino el festejo estruendoso que acallaba los alaridos que provocaba la tortura en la Escuela Mecánica de la Armada, en la Perla, en el Campo de Mayo, en El Atlético, en la Mansión Seré y en aproximadamente otros 340 campos de concentración y exterminio que se construyeron en todo el país. El informe Sábado nos habla de

⁷ Se denomina “guerra fría” al conjunto de relaciones de tensión política y militar entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entre 1946 y 1989. Fue un enfrentamiento no directo ni armado ni declarado, que se caracterizó por iniciativas, acciones y discursos orientados al desprestigio o desgaste del adversario en interés propio. En sentido estricto, puede afirmarse que es un simple concepto de referencia que no constituye ninguna figura reconocida en el derecho internacional ni es un término oficialmente reconocido por la diplomacia mundial. Fue popularizado por el periodista Walter Lippman cuando tituló gráficamente *The Cold War* a una serie de artículos que publicó sobre el tema.

8,960 casos documentados de desaparición forzada entre 1976 y 1982, aun cuando otras estimaciones elevan la cifra de víctimas a unas 15-20 mil personas.

En los años setenta, dos sociedades con una arraigada cultura democrática, Chile y Uruguay, vivieron una situación que antaño era inconcebible: las Fuerzas Armadas se convirtieron en eje sustancial del poder político, los sectores civiles más derechistas se unieron a la paranoia anticomunista, el terror se convirtió en la mediación esencial entre el Estado y la sociedad. Diversas informaciones periodísticas (difundidas con motivo de la detención en Londres del general Augusto Pinochet), nos indican una cifra que oscila entre dos [mil] y tres mil desaparecidos en el periodo más cruento de la dictadura pinochetista. Un mes después del derrocamiento de Salvador Allende, las fuerzas represivas organizaron la llamada “Caravana de la Muerte”, una horrorosa gira por todo el país que sirvió para ejecutar a aproximadamente 73 partidarios del gobierno depuesto. Y las dictaduras del cono sur se confabularon para realizar la famosa “Operación Cóndor”, tenebrosa conjura que articuló los esfuerzos represivos de las mismas y que tuvo entre sus dividendos la desaparición de 141 uruguayos, 98 de los cuales fueron apresados y desaparecidos en Argentina, 35 en Uruguay, seis en Chile y dos en Paraguay. En el Perú, la guerra contrainsurgente, desencadenada para desarticular a Sendero Luminoso, dejó un saldo aproximado de ocho mil desaparecidos, la mayor parte de los cuales son debidos a los gobiernos de Alberto Fujimori. (pp. 54-55)

El proceso de evolución de la democracia latinoamericana

Puede decirse que el fin de los autoritarismos latinoamericanos coincide con la finalización de la guerra fría, que implicó el término del enfrentamiento Este-Oeste entre los dos grandes bloques ideológicos que dividieron al mundo, encabezados por la ex Unión Soviética y los Estados Unidos de Norteamérica, respectivamente.

Corresponde continuar con el detalle del proceso que siguió inmediatamente después, en lo que conviene a la evolución de las democracias latinoamericanas. En ese sentido, aunque los países de

esta región presentan historias disímiles que transcurren en años distintos (lo cual complica la exposición de cualquier análisis), se comenzarán a desarrollar aquellos aspectos que tienen mayor interés para los fines de esta investigación. Por ello, es conveniente señalar que existen varios planteamientos sobre este particular.

El primero es aquel que sostiene que durante los años 80 se produjo en América Latina lo que se denominó “ciclo de procesos de democratización política”, el cual ocurrió de tres maneras diferentes según los países de los que se hable: las transiciones hacia la democracia como una restauración en países que antes tenían importantes experiencias en este rubro (como Chile o Uruguay), procesos fundacionales en países con poca historia democrática (como en muchos países de Centroamérica) o como procesos lentos de cambio en los que finalmente se realizó un salto democrático (como en México) (Garretón, 1995, p. 54).

Otro planteamiento importante desde el punto de vista político es el referido a la existencia de tres periodos en la evolución democrática en la región: el periodo de la transición de regímenes militares a regímenes democráticos, el de la consolidación que siguió a la transición y, finalmente, el de la posconsolidación, referido a los estudios de mediados de los 90 hasta la fecha (Ellner, 2002, p. 141).

Un tercer enfoque que describe esta cuestión hace referencia a la ocurrencia de cuatro procesos: transición, instauración, consolidación y crisis (en cuanto a cambio político de autoritarismo a democracia). Dentro de este esquema, se entiende la transición democrática como el periodo ambiguo e intermedio en el que el régimen ha abandonado algunos caracteres determinantes del ordenamiento institucional anterior sin haber adquirido todos los caracteres del nuevo régimen democrático que se ha instaurado. La transición se inicia cuando comienzan a ser reconocidos los derechos civiles y políticos con base en cualquier ordenamiento territorial, realidad que se consagra en unas primeras elecciones libres y competitivas (Morlino, 2005, pp. 146-147).

Dentro de este marco de referencia, el proceso de democratización empieza a ganar terreno nuevamente a partir del periodo

1976-1977, en el que, aparentemente, había llegado la hora para cierta liberalización de los regímenes militares y del retorno de los civiles al poder, puesto que, sobre la base de las cifras disponibles, se podía comprobar la realización de 12 procesos electorales en 1978. Esta intensa actividad electoral pareció augurar una vuelta a los procedimientos representativos, con algunos casos ambiguos intermedios, ya que, por ejemplo, el referendo chileno y la quinta reelección del presidente Stroessner en Paraguay no fueron una señal del fin de sus sistemas despóticos; en Venezuela y Colombia se produjeron elecciones de manera regular, lo cual no ameritaba considerarlas sucesos notables o importantes; en Brasil las elecciones legislativas tuvieron lugar dentro de un marco de condiciones y restricciones destinadas a asegurar la continuidad del régimen, aunque de todas maneras fueron desfavorables para el gobierno; por su parte, en Perú, Ecuador y Bolivia las compulsas electorales tuvieron como principal objetivo preparar el retorno de civiles al poder, el libre juego de las instituciones democráticas y un repliegue ordenado de los militares a los cuarteles (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988, p. 172).

La adaptación del Estado militar a la vida civil, por amplia que sea, en modo alguno equivalía a un retorno a la normalidad democrática. De hecho, una transición de una regla autoritaria puede producir una democracia o terminar con un régimen democrático liberalizado (dictablanda) o una democracia restrictiva e iliberal (democradura) (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988, p. 173).

Es necesario precisar también que la democratización no fue un proceso sencillo, ya que significó siempre un riesgo, puesto que implicó un movimiento encaminado a un sistema político caracterizado por elecciones libres, libertades cívicas y la tolerancia de una oposición significativa pero a la vez constructiva y leal. De hecho, el conjunto de teorías disponibles ha servido de poco para explicar la secuencia temporal, la incidencia geopolítica o la duración de ciertas experiencias de democratización, pues, por ejemplo, es bastante llamativo que dos de las más arraigadas de-

mocracias latinoamericanas (Uruguay y Chile) fueran suprimidas a mediados de los 70 y que el principal intento de restaurar la democracia en el país que, por diversos motivos, parecía presentar las condiciones para ello (Argentina) terminó en un gran fracaso. Pocos años más tarde, cuando la restauración democrática volvió a ser un proceso significativo en la región latinoamericana, la transición se produjo en primer lugar en aquellos países cuyas estructuras socioeconómicas y tradiciones políticas parecían comparativamente poco promisorias (Perú, Ecuador y, con un sentido especial, República Dominicana). No existen, pues, bases sólidas a partir de las cuales un observador podría haber predicho con razonable grado de exactitud, a comienzos de los 70, esta particular pauta de democratización en los países referidos. Ni siquiera con el beneficio que otorga la mirada retrospectiva es posible asignar un alto grado de probabilidad a los desenlaces que se produjeron luego (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988, p. 92).

Sobre esta cuestión, se estima de utilidad considerar que la transición de un régimen autoritario a un sistema democrático consistió en dos procesos simultáneos, aunque en cierta medida autónomos: un proceso de desintegración del régimen autoritario, que a menudo debía asumir la forma de una liberalización, y un proceso de instauración de las instituciones democráticas. Aunque estas dos transformaciones fueron plasmadas por los rasgos particulares del antiguo régimen, en algún momento debieron establecerse instituciones específicamente democráticas (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988, p. 92).

Si se quiere establecer una definición simple, corta, clara y precisa, puede señalarse también que una transición consiste en el intervalo entre dos regímenes, en este caso, entre el autoritarismo y la democracia (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988, p. 20).

En efecto, durante los 80 y los 90, los países de América Latina llevaron a cabo un doble proceso de transición. Por un lado, se recorrió el camino desde regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos y, por otro, se incluyeron los procesos de ajuste

y reformas estructurales. Ambas transiciones estuvieron pautadas por transformaciones institucionales que buscaron impactar sobre la estabilidad de las nuevas democracias, así como sobre el rendimiento de los nuevos regímenes (Crespo y Martínez, 2005, p. 408).

Lo ocurrido en estos años puede puntualizarse indicando que durante la década de los 80 las transformaciones operadas en el contexto internacional, tanto en el orden político como económico, y los factores de carácter doméstico, como la pérdida de la eficacia y de la legitimidad de estos regímenes, desembocaron en la quiebra de los regímenes autoritarios. Los excesos represivos cometidos por éstos produjeron una revalorización en la memoria histórica de la democracia como un concepto instintivo y opuesto de la experiencia política anterior. Sin embargo, en la práctica política, esta reinstauración del sistema democrático en los países de América Latina planteó el problema adicional de distinguir entre lo que se suponía un mero cambio de régimen político de una efectiva democratización de las instituciones estatales, de los procedimientos competitivos y de los mecanismos participativos (Crespo, 1995, p. 14).

Precisamente, la democratización está compuesta, si cabe, de una complicada interrelación de un número de factores que impactan directa e indirectamente en el entendimiento de la transición y la consolidación del proceso. Este coctel valora cuestiones estructurales, de agencia y factores internacionales, así como un conjunto entrettejido de factores condicionantes del proceso de consolidación (sociedad civil, sociedad política, Estado de derecho, funcionamiento de la burocracia estatal y la sociedad económica) (Elklit y Reynolds, 2000).

Como podrá notarse, los procesos de transición a la democracia trajeron el replanteo de una serie de problemas, por ejemplo, el tema de la representación política o el significado del concepto de ciudadanía. La explosión de expectativas que históricamente acompañaron al hecho de pasar del autoritarismo a la democracia desembocó rápidamente en nuestros países en el desencanto y en el debilitamiento de la adhesión de los

ciudadanos a los nuevos y todavía frágiles marcos institucionales (Caetano, 2008, p. 177).

Se considera adecuado utilizar la palabra *redemocratización* para definir estos casos, pues se trata de países que pasaron por un proceso de regreso o vuelta a un sistema democrático. En efecto, si se toman como base razones abstractas e históricas, se podrían proponer algunos caminos particularmente admisibles y diferenciables que llevaron a poner término a los regímenes autoritarios y a iniciar el proceso de redemocratización. En un inicio, la guerra y la conquista desempeñaron un papel integral en el proceso de redemocratización. El balance entre la fuerza previa de la democracia, la unión o desunión política del país conquistado y el papel de las potencias externas en el proceso de redemocratización bastó para que se distingan tres categorías: restauración interna luego de una reconquista externa, reformulación interna e instauración democrática controlada desde el exterior (Stepan, 1988, p. 105).

Por ello, la transición democrática está completa cuando se ha llegado a un acuerdo suficiente acerca de los procedimientos políticos para producir un gobierno electo, cuando un gobierno llega al poder como resultado del voto popular libre, cuando este gobierno tiene autoridad para generar nuevas políticas públicas y cuando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial generados por la nueva democracia no tienen que compartir el poder con otros poderes fácticos, como es el caso de las Fuerzas Armadas (Linz y Stepan, 1996b, p. 115).

Sin embargo, durante el periodo de las transiciones, la negociación entre las élites políticas favoreció los iniciales impulsos redemocratizadores, pero, a su vez, se constituyó en un freno que, a mediano y largo plazo, terminó por dificultar la consolidación democrática. En otros términos, las condiciones de la transición que permitieron la instauración del régimen mostraron luego una escasa capacidad para resolver de manera eficaz los obstáculos, incluso aquéllos generados por el propio funcionamiento del sistema, que impidieron el reforzamiento y la profundización de

la democracia como sistema político. Por ello, en el momento de centrar el análisis sobre la consolidación, es básico prestar atención a las modalidades de resolución de las cuestiones planteadas en las transiciones (Crespo, 1995, pp. 16-17).

Estos puntos de vista son parte de los numerosos estudios que sobre las transiciones han realizado diversos autores, con los que aparece un nuevo tipo de científico social: el transitólogo.

Con el fin de enriquecer la discusión que se plantea con desarrollos actuales sobre este tema, exponemos lo que Alberto Vergara (2008) sostiene:

El transitólogo se enfrentaba a distintas formas de transiciones y a países con situaciones sociales, políticas y culturales muy diferentes, pero que tenían un punto en común: todos abandonaban el autoritarismo. Así, el estudio de estas transiciones no se centró en las condiciones estructurales (económicas, sociales y culturales) que permitían los cambios de régimen sino en la forma en que los líderes políticos actuaban para conseguir tales transiciones. Para los transitólogos, el advenimiento de las democracias fue, sobre todo, el producto de la negociación entre líderes políticos de oposición y las cúpulas en el poder. Esta negociación generalmente había terminado inclinando la balanza hacia los aperturistas, lo cual permitió a las cúpulas militares conseguir una salida decorosa con algún tipo de impunidad negociada. El estudio de las transiciones se centró en momentos muy cortos pero claves para la caída de los autoritarismos. El estudio de las transiciones se centraba, entonces, en algunos meses de negociaciones hasta las primeras elecciones libres. Cuando éstas se llevaban a cabo, la transición a la democracia había terminado. (pp. 121-122)

Este tipo de investigación, centrado en las estrategias utilizadas por las élites políticas para conseguir la democratización, fue de gran utilidad para explicar las transiciones, pero resulta menos eficaz para explicar los lentos procesos de consolidación de la democracia. Se suele asumir que hay un momento en el cual se transita del autoritarismo a la democracia, pero el paso a la democracia también se puede analizar en muy largos periodos de democratización.

En efecto, la mayoría de los estudios sobre las transiciones de las dictaduras a las democracias se centraron en los aspectos institucionales. En contrapartida, se prestó menos atención a las condiciones de esos procesos. Dicho de otra manera, como señala Waldo Ansaldi (2008a): “las actuales democracias latinoamericanas han sido estudiadas más politicológica que sociológicamente, es decir, centrando el análisis en el régimen democrático antes que en sus condiciones de posibilidad y de realización” (p. 32).

La democratización de América Latina también provocó un resurgimiento del clientelismo y el populismo. Paradójicamente, éstas y otras formas de movilización política autoritaria le dieron estabilidad a los regímenes latinoamericanos, diluyendo las demandas sociales, reemplazando la organización autónoma de los ciudadanos y evitando la polarización política. Estos fenómenos constituyeron, a la vez, un resultado de la debilidad de la democracia, una causa de esa debilidad y un elemento estabilizador.

A modo de ejemplificar lo que hasta aquí se ha señalado, resulta interesante comentar sobre el proceso de transición ocurrido en el Perú, donde en 1980, después de 12 años con un régimen militar, se produjo un retorno a la vida política libre, a través del regreso a las urnas y el estreno de una Constitución (la de 1978) con novedosas instituciones que garantizarían que los desencuentros entre Parlamento y Ejecutivo no se repitiesen. Este sistema funcionó durante 12 años; periodo luego del cual Alberto Fujimori dio el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992, justificando su decisión, así como la implementación de una nueva Constitución (en 1993), señalando que los partidos políticos eran unas rémoras, el Tribunal de Garantías Constitucionales boicoteaba sus proyectos de reforma y el Parlamento impedía que el Ejecutivo pusiera orden en el país (Vergara, 2008, p. 123). Para muchos, el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 en el Perú fue el único golpe de Estado exitoso en América Latina después de la tercera ola de democratizaciones; cabe precisar que con éste y sus transformaciones posteriores se abrió un periodo complicado para los politólogos, ya que una serie de

etiquetas fueron creadas o adaptadas para aquellos regímenes que parecieron establecerse en una zona gris entre democracia y autoritarismo, que se verá a continuación.

La denominada zona gris y los procesos de consolidación de la democracia

Es necesario tener en cuenta que la democracia no se construye en un solo día, sino que es un proceso y una búsqueda continua de un ideal que quizá nunca termine. La mayoría de los países de la tercera ola no han alcanzado un rendimiento óptimo e integral por parte de sus democracias o parece que no han profundizado en el progreso democrático que hayan realizado. Existe, pues, una zona gris, ni blanca ni negra, ni democracia ni autoritarismo, dentro de la cual muchos de los países latinoamericanos transcurren o han transcurrido hasta hace poco tiempo.

A este tipo de fenómenos se les conoce también como regímenes híbridos, que son aquellos que combinan elementos democráticos y autoritarios. Otros términos utilizados para referirse a esta cuestión son los de autoritarismo competitivo, autoritarismo electoral, semidemocracia y pseudodemocracia.

En palabras de O'Donnell *et al.* (1988):

En la existencia de instituciones formales políticamente democráticas, como la competencia electoral multipartidaria, se enmascara (frecuentemente, en parte para legitimar) la realidad de una dominación autoritaria. Con frecuencia se requiere de la observación e intervención internacional a fin de prevenir la manipulación electoral y el fraude de un régimen autoritario. (p. 9)

Steven Levitsky y Lucan Way (2004, p. 161) señalan que en los regímenes autoritarios competitivos las instituciones democráticas formales son vistas como medios principales para obtener y ejercer la autoridad política. Los funcionarios violan estas reglas con mucha frecuencia, hasta el punto de que el régimen no lo-

gra tener los estándares mínimos convencionales para calificarse como una democracia. Algunos ejemplos cercanos incluyen a Perú, con Alberto Fujimori, y a Haití y México después de 1995.

El autoritarismo competitivo debe diferenciarse, por un lado, de la democracia y, por otro, del autoritarismo absoluto. Los regímenes democráticos modernos deben cumplir con cuatro criterios mínimos. En primer lugar, los poderes Ejecutivo y Legislativo son elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas; en segundo lugar, prácticamente todas las personas adultas tienen derecho a votar; en tercer término, los derechos políticos y las libertades civiles, incluidas la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al gobierno sin represalias, son ampliamente protegidos, y, en cuarto término, las autoridades elegidas tienen autoridad real para gobernar y no están sujetas al control tutelar del ejército o a los líderes religiosos (Mainwaring, Brinks y Pérez, 2000, p. 34).

Aunque en los regímenes democráticos plenos a veces se pueden violar uno o más de estos criterios, no se logran impedir seriamente los desafíos democráticos a los funcionarios gubernamentales. En otras palabras, no se altera fundamentalmente el campo de juego entre el gobierno y la oposición. Por el contrario, en los regímenes autoritarios competitivos las violaciones de estos criterios son lo suficientemente frecuentes y serias como para crear un campo de juego desigual entre gobierno y oposición. Aunque se den con regularidad elecciones sin fraude, los funcionarios abusan constantemente de los recursos del Estado, no ofrecen a la oposición un cubrimiento adecuado de los medios, persiguen a los candidatos de la oposición y a sus seguidores, y, en algunos casos, manipulan los resultados de las elecciones. De igual modo, periodistas, políticos de la oposición y otros críticos del gobierno pueden ser espíados, amenazados, perseguidos o arrestados. También miembros de la oposición pueden ser enviados a prisión, exiliados o —con menor frecuencia— incluso asaltados, acosados o asesinados. Regímenes caracterizados por estos abusos no pueden ser llamados democráticos.

El autoritarismo competitivo debe entonces diferenciarse de los tipos de regímenes inestables, fútiles, cuando no inconsistentes, que no obstante cumplen con algunos estándares de democracia (Levitsky y Way, 2004, p. 162).

Pero si los regímenes autoritarios competitivos no alcanzan a ser democracias, tampoco llegan a ser autoritarismos absolutos. Aunque los funcionarios en los regímenes autoritarios competitivos puedan manipular frecuentemente las normas democráticas formales, no pueden eliminarlas o reducirlas a una mera fachada. En vez de violar abiertamente las normas democráticas (por ejemplo, prohibiendo y reprimiendo a la oposición y a los medios), se utiliza el soborno, la cooptación y otras formas más sutiles de persecución, como el uso de las autoridades judiciales, de aquellas que tienen a su cargo el cobro de impuestos u otros organismos del Estado para acosar, perseguir o presionar “legalmente” a sus críticos u opositores. No obstante, si las cartas están a favor de los funcionarios autocráticos, la persistencia de las instituciones democráticas de peso crea escenarios a través de los cuales las fuerzas de la oposición pueden —y frecuentemente lo hacen— lograr desafíos significativos. De esta manera, aun cuando las instituciones democráticas tiendan a ser defectuosas, tanto los funcionarios autoritarios como sus oponentes deben tomarlas en serio (Levitsky y Way, 2004, p. 163).

En este sentido, el autoritarismo competitivo es diferente a lo que se puede llamar regímenes electorales de fachada; es decir, regímenes en donde existen las instituciones electorales pero no representan una fuerza significativa para el poder. Estos regímenes han sido llamados pseudodemocracias, democracias virtuales y autoritarismos electorales, puesto que se trata de casos de autoritarismo a gran escala. La línea entre este tipo de régimen y el autoritarismo competitivo es difícil de trazar, y las instituciones electorales no competitivas pueden llegar a ser competitivas (como sucedió en México). Sin embargo, es esencial diferenciar los regímenes en los que las instituciones democráticas ofrecen un canal importante a través del cual la oposi-

ción puede buscar poder, de éstos donde las reglas democráticas simplemente sirven para legitimar un liderazgo autocrático existente (Levitsky y Way, 2004, p. 163).

Finalmente, el autoritarismo competitivo debe diferenciarse de otros tipos de regímenes híbridos. Los regímenes pueden combinar las características autoritarias y democráticas de diferentes maneras, y el autoritarismo competitivo no debe ser visto como el que abarca todos estos regímenes. Otros tipos de regímenes híbridos incluyen a aquéllos con fuertes instituciones democráticas, pero con leyes civiles muy restrictivas, así como también a los regímenes competitivos en los que los actores no democráticos, como las autoridades religiosas o militares, ejercen el poder del veto (Levitsky y Way, 2004, p. 164).

Como se ha manifestado, una de las mayores características del último periodo de la tercera ola fue el crecimiento sin precedentes del número de regímenes que no son ni claramente democráticos ni convencionalmente autoritarios. Al mismo tiempo, los regímenes militares virtualmente desaparecieron, convirtiéndose, como se ha mencionado, en regímenes transicionales.

En años más recientes, se han producido algunos casos en los que militares o exmilitares han buscado legitimar sus reglas autoritarias postulándose para el cargo de presidente de sus respectivos países en elecciones aparentemente multipartidarias, las que, sin embargo, han resultado fraudulentas, coercionadas, coercitivas y manipuladas (Diamond, 1994, pp. 27-29).

La diversidad de los modelos políticos dentro de esta zona es variada. Muchos subtipos o subcategorías posibles pueden potencialmente ser propuestos y mucho trabajo queda por hacer para evaluar la naturaleza de estas políticas, lo cual, cabe mencionar, no es materia de la presente investigación.

Pero siguiendo la lógica del desarrollo teórico que se ha planteado, se pasa entonces de la transición democrática al proceso de consolidación de la misma. Sobre este particular, el concepto de consolidación de la democracia, que es mencionado a menudo por los teóricos de la democracia, puede ser entendido

en el mismo contexto que ha sido presentado para la transición. Sólo se puede obtener la consolidación de la democracia cuando los ciudadanos internalizan los valores democráticos y los practican en su vida diaria, hecho que está todavía lejos de alcanzarse, como se explica a lo largo de esta investigación.

Al respecto, Larry Diamond (1994) define *consolidación* como:

El proceso de lograr una gran y profunda legitimación, de modo que todos los actores políticos importantes, tanto a nivel de élites como de masas, crean que el régimen democrático es el más correcto y apropiado para su sociedad, mejor que cualquier otra alternativa realista que puedan imaginar. (p. 15)

La definición es absorbente pero es difícil obtener una evidencia confiable y válida acerca del grado de “una gran y profunda legitimación”. Ello, al parecer, sería imposible de alcanzar, ya que la legitimación no es sólo un elemento de la consolidación sino también de la etapa de transición, puesto que uno de los objetivos principales de la etapa de transición es el de rehacer un régimen considerado ilegítimo y volverlo legítimo.⁸

Sobre esta cuestión, se considera acertado señalar que son cinco las condiciones que se consideran como necesarias para asegurar la consolidación de un sistema democrático. La primera condición consiste en la existencia o el desarrollo de una sociedad

⁸ Sobre el tema de la legitimidad vale la pena comentar lo que sostiene Ismael Crespo (1995). Él manifiesta que la combinación de elementos importantes, como la eficacia política, el desarrollo económico y la cohesión social, dotan a un gobierno democrático, fundamentalmente durante los procesos de transición política, de una legitimidad primigenia o de origen, de ahí que el valor agregado otorgado al sistema democrático por la élite política y la sociedad civil de los países de América Latina, durante los procesos de transformación ocurridos en los 80, se expresara en contraste con su experiencia histórico-política anterior (autocracia versus democracia). En ese caso, señala Crespo, la democracia encontró su legitimidad como régimen político en sí misma, por su propia existencia, y en contraposición al periodo autoritario anterior. Sin embargo, este contexto se transformó radicalmente, puesto que en los nuevos compases de los recién surgidos regímenes democráticos la legitimidad de las instituciones quedó condicionada por los resultados socioeconómicos: la legitimidad del mito fundacional dio paso a una legitimidad del rendimiento, es decir, aquel régimen con capacidad para ofrecer resultados. De esta forma, se constituyeron democracias con legitimidad “por defecto” ante la ausencia de otras opciones.

civil libre y activa, entendida como el ámbito público en el que grupos autoorganizados y relativamente autónomos, movimientos e individuos buscan articular valores con el objetivo de crear asociaciones y redes de solidaridad para avanzar en la consecución de sus intereses. La segunda condición tiene que ver con la existencia de una sociedad política, entendida como el espacio donde los actores políticos compiten por el derecho legítimo a ejercer el control sobre el poder público y el aparato del Estado, para lo cual se requiere que la ciudadanía reconozca como actores válidos a las instituciones que la conforman (los partidos políticos, las legislaturas, las elecciones, las reglas electorales, los líderes y las dirigencias políticas, así como las alianzas entre los diversos partidos). La tercera condición está referida a la necesidad de contar con un Estado de derecho, en donde se respete la legalidad, la predominancia de la ley, el gobierno y el aparato del Estado. La cuarta está vinculada a la existencia de una burocracia útil y efectiva, la cual es necesaria para proteger derechos ciudadanos y para proveer los servicios básicos que esta misma ciudadanía demanda. También es necesaria para que el Estado pueda ejercer el uso de la violencia legítima dentro de su territorio. La quinta y última condición está referida a la vinculación entre economía y sociedad, lo cual implica que una democracia consolidada requiere de normas, instituciones y regulaciones que funjan como intermediarias entre el Estado y el mercado (Linz y Stepan, 1996a, p. 17).

Con la finalidad de marcar una clara distinción entre transición y consolidación de la democracia, conviene precisar que una transición se ha completado cuando existe acuerdo sobre los procedimientos que guiarán la democracia y, con base en éstos, el ejercicio del poder efectivo (sin interferencia de otros cuerpos) deriva del sufragio popular directo. Por otro lado, la consolidación se refiere al momento en que la democracia se convierte en lo que se conoce con la expresión de “el único juego de la ciudad” (*the only game in the town*) (Linz y Stepan, 1996b, p. 5).

El académico peruano Sinesio López (2013) es otro de los que propone una diferenciación entre transición y consolidación:

Cuadro 3
Transición y consolidación de la democracia

	Transición	Consolidación
Actores impulsores	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanos - Sociedad civil - Partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamento
Adversarios	<ul style="list-style-type: none"> - Dictadura - Gobierno no democrático 	<ul style="list-style-type: none"> - Herencia autoritaria - Problemas institucionales - Problemas estructurales
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> - Caída de la dictadura/ régimen autoritario - Instauración democrática 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructuración de grupos - Estructuración del régimen democrático - Estructuración hegemónica
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones inciertas y audaces 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilización
Contexto estratégico	<ul style="list-style-type: none"> - Disposiciones accidentales 	<ul style="list-style-type: none"> - Lucha de acuerdo con reglas
La salida	<ul style="list-style-type: none"> - Electoralismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Constitucionalismo

Fuente: Sinesio López (2013).

López (2013) señala que la primera diferencia entre transición y consolidación radica en los actores que impulsaron ambas figuras; precisa que la transición fue impulsada por los ciudadanos, la sociedad civil y los partidos políticos, mientras que el actor por excelencia que impulsó la consolidación fue el Parlamento, el cual constituye el espacio fundamental donde ésta tiene lugar. Una segunda diferencia se puede encontrar en los adversarios, ya que la transición tuvo como grandes adversarios a las dictaduras y a los gobiernos no democráticos, y los principales adversarios de la consolidación fueron las herencias autoritarias de años an-

teriores, los graves problemas institucionales y estructurales, que son sumamente complejos de resolver (por ejemplo, cuando hay crímenes o corrupción de por medio y cuando quienes ostentan el poder no quieren dejarlo). La tercera diferencia está constituida por las respectivas agendas, teniendo en cuenta que la agenda para la transición fue la caída de la dictadura o del régimen autoritario y la instauración de la democracia; la consolidación, por el contrario, tuvo como agenda la institucionalización de las reglas del juego, la rutinización, la conversión de los patrones de interacción que eran inestables en el momento de la transición y que fue necesario estabilizar con la consolidación (estructuración de grupos, estructuración del régimen democrático y estructuración hegemónica). La cuarta y quinta diferencia son muy similares; tienen que ver con las estrategias que fueron utilizadas. Generalmente, en las transiciones no existieron reglas escritas, todo se encontraba abierto, y como las disposiciones eran bastante accidentales se constituyó justamente el espacio de incertidumbre donde hay que crear reglas (la política que crea las reglas). En cambio, en la consolidación las reglas son claras y deben ser respetadas (donde se comienza a construir el Estado de derecho y a hacer uso efectivo de una política con reglas del juego claras). Finalmente, la sexta y última diferencia que plantea el autor tiene que ver con la forma en la que se produce la salida de ambas cuestiones. En la transición la salida fue el electoralismo; es decir, se sale de una transición a través de las elecciones (las elecciones generales o presidenciales dan inicio a una nueva legitimidad y culminan el proceso de la transición). En cambio, la consolidación debe tener como salida la implementación de una nueva Constitución y el respeto irrestricto a todas sus normas (la institucionalización de las reglas de juego, la legitimación del Parlamento, la consolidación de un sistema de partidos, la construcción de un dominio de la ley).

Si bien todos estos estudios y análisis que realizan diversos autores son valiosos para poder explicar qué fue lo que ocurrió en esos años en América Latina, es necesario también presentar,

a modo de conclusión final sobre este tema, el resumen que hace Ismael Crespo (1995), quien señala:

Utilizar la noción de consolidación democrática como el proceso de reforzamiento propio del sistema para asegurar su persistencia y estabilidad, y prevenir así posibles crisis, no deja de presentar su atractivo político, aunque se muestra insatisfactoria. Este tipo de perspectiva sacrifica, en buena medida, la posibilidad de avanzar en el discernimiento de los frenos que enfrentan estos regímenes, no ya para evitar una recaída autoritaria, sino para hacer consistente (consolidar) una democracia en tanto sistema de orden y competencia... Una vez finalizadas las transiciones políticas e instalados los sistemas democráticos, resultó evidente que no todos los nuevos regímenes alcanzaron un mismo estado de consolidación democrática. Esta realidad política estuvo determinada por los obstáculos (frenos) que, tras asegurar la persistencia —eliminación de los riesgos de regresión autoritaria— y la estabilidad —preservación de unos procedimientos mínimos de participación y de competencia— del sistema, se plantearon durante los procesos de reforzamiento y de profundización de las estructuras e instituciones democráticas en estas sociedades. (pp. 16-25)

Es decir, los procesos de transición y consolidación de la democracia se han producido y han sido útiles para explicar lo que, posteriormente, en materia democrática ha ocurrido en la región. Sin embargo, ha quedado claro que estos procesos han mostrado también limitaciones en su alcance, las cuales han ido detallándose a lo largo de este relato.

El rol de la comunidad internacional en el proceso de evolución de la democracia en América Latina

Como bien señala Larry Diamond (2002): “La democracia, en términos generales, es el único régimen legítimo, y los regímenes han sentido una presión sin precedentes (internacional y doméstica) para adoptar, o al menos imitar, la forma democrática” (p. 22).

En esta misma línea de pensamiento, Waldo Ansaldi (2008a) precisa:

Desde los años ochenta, la cuestión de la democracia está firmemente instalada en las agendas latinoamericanas, lo que la convirtió —como nunca antes en la historia en la región— en eje de políticas interiores y exteriores, más allá de la retórica usual en los discursos de gobernantes y de dirigentes. (pp. 29-30)

Sobre este particular, y con el fin de analizar cuál ha sido el rol de la comunidad internacional frente a los procesos democratizadores en América Latina, se pueden hacer algunos comentarios.

Una cuestión importante a resaltar es el hecho de la revalorización de la democracia durante los años 80, 90 y, sobre todo, la primera década del siglo XXI en América Latina. A diferencia de lo ocurrido en el pasado, se ha producido una reflexión teórico-conceptual cada vez mayor y más frecuente por parte de un considerable grupo de científicos sociales latinoamericanos y latinoamericanistas europeos, en particular politólogos, sociólogos e historiadores, lo que en la práctica se refleja en el éxito de estas carreras en algunas universidades a nivel global y en el auge de instituciones intergubernamentales y no gubernamentales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), IDEA Internacional, el IIDH, el Centro Carter, Transparencia, el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), entre las principales organizaciones que han dedicado mucho de su presupuesto al desarrollo e investigación de estos temas.

Esto resulta de suma trascendencia para los fines que nos interesa desarrollar, ya que la comunidad internacional, encarnada principalmente en las citadas instituciones, ha apoyado intensamente la creación y el fortalecimiento de las organizaciones que conforman la administración electoral de un país, en especial en América Latina. En efecto, durante las últimas dos décadas se ha podido apreciar un aumento del interés por el tema electoral. El fin de la guerra fría —como ya se dijo—, el despliegue global de la democracia y el nuevo pensamiento sobre el desarrollo alenta-

ron este proceso. Desde finales de los 80 y comienzos de los 90, el florecimiento de procesos transicionales y de consolidación de la tercera ola de democratización alrededor del mundo generó una corriente de construcción institucional. Las agencias internacionales entendieron que el buen gobierno no era un lujo que podía ser retrasado a la espera de que los servicios sociales básicos (tales como la provisión de agua limpia o el cuidado de la salud básica) fuesen cubiertos. En su lugar, el establecimiento de la democracia fue entendido como una precondition esencial para el desarrollo humano efectivo y la lucha contra la pobreza, la desigualdad y los conflictos étnicos. La comunidad internacional de donantes reconoció que la caída de muchas dictaduras corruptas en América, entre otras regiones del mundo, creó nuevas oportunidades para el desarrollo político (Norris, 2004, p. 1).

Las agencias internacionales llevaron adelante, en ese sentido, una triple estrategia para promover la democracia: a) la construcción institucional como prioridad a través del establecimiento de poderes judiciales independientes y legislaturas efectivas designadas para frenar y servir de contrapeso a los poderes ejecutivos; b) el fortalecimiento de la sociedad civil, con intentos para cuidar organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales de apoyo y medios de comunicación independientes, y c) el establecimiento de elecciones competitivas, libres y justas, que fue la estrategia que atrajo la mayor atención (Norris, 2004, p. 2).

Como explica Pippa Norris (2004):

Hasta los ochenta, la asistencia electoral internacional fue bastante excepcional, aplicada sólo en casos especiales. Pero desde comienzos de los noventa en adelante, observadores internacionales, expertos en la materia y asesores constitucionales jugaron un rol importante en muchas elecciones transicionales en diversos lugares del mundo, incluyendo a América Latina. (p. 3)

En efecto, en algunos casos ocurridos en este periodo, la comunidad internacional tuvo un rol fundamental al brindar asesoramiento y ayuda para implementar comisiones electorales

que fuesen responsables de conducir las “primeras” elecciones. Algunos de estos procesos, en lugares como Nicaragua y El Salvador, fueron exitosos en el sentido de que los partidos políticos aceptaron su organización, ejecución y resultados. En otros casos, como Haití, los partidos de oposición rechazaron el proceso y sus resultados, y los observadores internacionales no fueron invitados a intervenir o fueron incapaces de llevar a los partidos políticos a un acuerdo (Pastor, 1999, p. 14).

De esta manera, como ha podido apreciarse en la primera parte de este capítulo, los procesos electorales en América Latina, no sólo los transicionales sino también los desarrollados con posterioridad a este periodo, han necesitado de la actuación de órganos electorales independientes y eficientes que generen confianza en el ciudadano y en la comunidad internacional. Esta última ha cumplido también un papel legitimador en dichos procesos, ya que de lo contrario se corría el peligro de que las suspicacias políticas y una sensación de desconfianza generalizada se apoderaran de la coyuntura, con lo que se podrían generar hechos lamentables de violencia.

Siguiendo este razonamiento, se puede señalar que muchas veces han ocurrido y ocurren accidentes o errores (que mucho tienen que ver con cuestiones administrativas) durante el desarrollo de un proceso electoral, los cuales pueden ser tomados con suspicacia política, desconfianza o, en todo caso, justamente como incapacidad administrativa. Según el caso al que se haga referencia, cada problema administrativo puede ser interpretado por alguno de los partidos políticos o candidatos intervinientes en el proceso como generado intencionalmente por el oponente para hacer daño.⁹

En estas situaciones, producidas sobre todo en países en conflicto o con alta tensión (muchas de éstas ocurridas en América Latina a partir de la década de los 80), la comunidad inter-

⁹ Se estudiará este tema con mayor detalle en el segundo capítulo de esta investigación cuando se analice la integridad electoral.

nacional ha intervenido en calidad de vigilante, por denominar su actuación de alguna manera, mientras se elaboraba una estrategia para prevenir estos accidentes. Dicha intervención se ha producido, generalmente, en dos modalidades. En primer término, a través de su participación para mejorar las habilidades técnicas de aquellos actores que intervienen en la cuestión procedimental de la elección, básicamente se hace referencia aquí a la actuación de los organismos electorales. En segundo término, realizando una labor de mediación entre los partidos políticos y la administración electoral.

En esta línea de razonamiento, es importante mencionar el involucramiento de la OEA en el desarrollo de estos temas. Este organismo perfiló, luego de un difícil periodo de estancamiento institucional, lo que habría de ser su nuevo rol, acordando una agenda renovada y colocando la defensa, el fortalecimiento y la promoción de la democracia como parte de sus propósitos esenciales (Ramos, 2002, p. 65).

Como producto de la deliberación de grupos de trabajo conformados al interior de este organismo para tales fines, fue diseñado un conjunto de mecanismos que, en principio, atendería a tal propósito; entre los mecanismos destacaron:

- El Protocolo de Enmienda a la Carta de la OEA de 1948, aprobado en la reunión de la Asamblea General realizada en Cartagena de Indias, Colombia, en 1985. Se incluyó en el preámbulo de la carta que la democracia representativa es condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región, agregándose propósitos esenciales vinculados a la organización, la promoción y la consolidación de la democracia representativa.
- El Protocolo de Washington, aprobado en 1992 con reformas a la carta, el cual entró en vigencia en 1997, incorporándose al documento como artículo 9.

- La Carta Democrática Interamericana, emitida en 2001; es el documento más reciente de la OEA, en el que ratificó y amplió su compromiso con la democracia y precisó el mecanismo para reaccionar contra las interrupciones del orden democrático (Ramos, 2002, pp. 85-89).

Este documento, aprobado el 11 de septiembre de ese año en Lima, Perú, constituyó el instrumento con el que se proclamó como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática en la región. De una forma directa y sencilla, se estableció que los pueblos latinoamericanos tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. A lo largo de sus 28 artículos, que tienen la intención de guiar a los gobiernos de la región en el recorrido hacia la democracia en cuanto a su tratamiento y defensa, se definió por primera vez lo que los países miembros de la OEA consideraron como características y elementos esenciales de la democracia.

Si bien se considera que el último documento referido debe ser entendido e interpretado de manera integral, resulta interesante presentar los artículos más trascendentes para fines del presente trabajo:¹⁰

¹⁰ Nótese la marcada determinación de aspectos procedimentales.

Cuadro 4

De la Carta Democrática de la OEA

Artículo 1	Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.
Artículo 3	Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.
Artículo 4	Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.
Artículo 5	El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.
Artículo 16	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 las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.
Artículo 17	Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.
Artículo 23	Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

Artículo 24 Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral. Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se les dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada. Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

Artículo 25 Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas. La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.

Artículo 26 La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

Artículo 27 Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en la Carta Democrática Interamericana de la OEA (2011).

Dentro de este marco, cabe resaltar que uno de los aspectos fundamentales que ha estado trabajando la OEA es el tema de la organización y administración electoral, para lo cual creó, en un primer momento, la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), teniendo vigencia actualmente una Secretaría de Asuntos Políticos que desarrolla ésta y otras cuestiones vinculadas a través de sus diferentes departamentos.

En esta misma línea de trabajo, resulta relevante recalcar el papel crucial que ha cumplido la comunidad internacional en apoyar, sobre todo, la creación y el buen funcionamiento de organismos electorales en el mundo, favoreciendo la realización de elecciones libres a través de diversos instrumentos o instituciones. Además de las organizaciones ya mencionadas al inicio de este apartado, otras a destacar por su labor y esfuerzo, que realizan tanto de manera individual como conjunta, son las Naciones Unidas,¹¹ la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés), Elecciones Canadá y la Comisión Europea (EC, por sus siglas en inglés).

Ha destacado también, sin lugar a dudas, la acción del IIDH,¹² a través de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), mediante sus labores de acompañamiento y asistencia técnica para los órganos electorales latinoamericanos. Capel fue creado en 1983. Inició sus labores en 1985, teniendo como principio fundamental la realización de elecciones libres como parte esencial de la teoría y práctica de los derechos humanos, condición de la democracia y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la conveniencia nacional e internacional (IIDH y Capel, s. f.b, p. 8).

¹¹ A través de distintas instancias como la División de Asistencia Electoral (Unead, por sus siglas en inglés), el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (Undef, por sus siglas en inglés), la Secretaría Ejecutiva y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Undesa, por sus siglas en inglés).

¹² El IIDH, con sede en San José, fue creado en virtud de un convenio entre el gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; es una organización internacional que tiene como uno de sus principales objetivos la protección y promoción de los derechos humanos. Es independiente de cualquier gobierno, incluso de la OEA.

Capel ha estructurado su trabajo en la región a partir de cinco ejes fundamentales, que son la asistencia técnica electoral, las misiones de observación de elecciones, actividades de capacitación y promoción (cursos, seminarios, etc.), las campañas de educación cívica y los proyectos de investigación, así como diversas publicaciones referidas a la materia.

Posteriormente, y como un elemento de apoyo y consolidación para el fortalecimiento de los procesos y las instituciones democráticas, Capel se constituyó en la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), de América del Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore); bajo esta calidad se ha insertado en la dinámica democrática de los países latinoamericanos como facilitador y parte activa de los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia (IIDH y Capel, s. f.b, p. 8).

Estas tres asociaciones se detallan a continuación junto con otros casos destacados, como organizaciones o instrumentos internacionales que cumplieron una tarea importante para la promoción de los procesos democratizadores en la región en las últimas tres décadas:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En el artículo 21, inciso 3, de este documento se constituyen la base legal y los principios centrales que legitiman el apoyo internacional a las elecciones y la asistencia electoral. En ese mismo artículo e inciso se señala:

La voluntad popular será la que sustente la autoridad gubernamental; esta voluntad debe ser expresada en periódicas y genuinas elecciones que deberán ser universales e iguales en el sufragio y deberán ser sostenidas por el voto secreto o por un procedimiento de voto igualmente libre. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948)

- La resolución 46/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de diciembre de 1991. En ésta se afirmó que es preocupación de la gente determinar métodos y establecer instituciones relacionados con el proceso electoral, así como especificar sus formas de implementación de acuerdo con sus constituciones y las respectivas legislaciones nacionales.
- La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) de 1990. En ésta se sostuvo que se deberán tener elecciones en intervalos razonables de tiempo de acuerdo con lo que establece la ley, garantizando el voto universal e igual de todos los ciudadanos, asegurando que la votación sea por cédula secreta o a través de un equivalente proceso electoral libre, cuyos votos sean contados y certificados honestamente con resultados oficiales puestos a disposición del público.
- La Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Entró en vigencia en 1978 y fue ratificada por casi todos los países del hemisferio; en ésta se señaló que todos los ciudadanos deben ser parte, entre otros temas, de la conducción de los asuntos públicos, directamente o a través de representantes; deben elegir y ser elegidos en genuinas y periódicas elecciones, con voto universal, igual y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los votantes, etcétera.
- La Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas, adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154a. reunión, realizada en París el 26 de marzo de 1994. En ésta se señala que deben garantizarse actividades relevantes, como que el acto de votación se realice en condiciones de no discriminación, que la inscripción de los electores en el respectivo padrón sea libre e imparcial, que estén asegurados los mecanismos legales y claras las instancias para

que los ciudadanos puedan reclamar en caso de existir dificultades para ejercer su derecho al voto, que el voto sea secreto, que el voto tenga un mismo valor en todos los casos (una persona equivale a un voto), que esté asegurado el acceso a los locales de votación en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos que desean votar, que exista libertad de expresión e información, entre otros.

- El Pacto Internacional para los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 (de cumplimiento obligatorio a partir de 1976). En su artículo 25 se hace referencia a la necesidad de tener elecciones periódicas con intervalos regulares, sufragio universal —que incluya a todos los sectores de la sociedad—, sufragio igualitario —que considera la idea de una persona un voto—, el derecho a postular a un cargo público en elecciones competitivas, los derechos de todos los electores a votar, la utilización de mecanismos para garantizar el voto secreto, elecciones genuinas y legítimas, y que las elecciones sean el reflejo de la libre expresión de la voluntad popular.
- La Oficina para las Instituciones Democráticas de los Derechos Humanos (Odihr, por sus siglas en inglés).
- La Asociación de Instituciones Electorales de América Central y el Caribe, creada bajo el Protocolo de Tikal.¹³
- La Asociación de Tribunales Electorales de Latinoamérica, creada bajo el Protocolo de Quito.¹⁴

¹³ La Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal) se constituyó en 1985 y fue creada con fines de información, cooperación y consulta, sin que ninguna de sus recomendaciones tenga validez obligatoria en los respectivos países. Como consecuencia de su carácter no gubernamental, ni ésta ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna.

¹⁴ La Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) se constituyó en 1989. En agosto de ese año, durante la IV Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centro América y El Caribe, celebrada en San José de Costa Rica, el IIDH/Capel lanzó la iniciativa de la constitución de una asociación análoga en América del Sur, iniciativa que se materializó un mes después en el primer encuentro de Organismos Electorales de América del Sur, auspiciado por el entonces Tribunal Supremo Electoral de la República del Ecuador y Capel, con la

- La Uniore, conformada por estas dos asociaciones más los organismos electorales de Canadá, Estados Unidos y México.
- El Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (Ceela), institución integrada por magistrados y exmagistrados de organismos electorales de América Latina.

Además de lo expresado anteriormente con respecto a este tema, cabe agregar que este tipo de organismos han jugado un papel de pivotes, intermediarios o mediadores, aconsejando y apoyando a los organismos de la administración electoral y mejorando su credibilidad. Aunque, como se precisó, no todas las elecciones monitoreadas por grupos internacionales han sido aceptadas por los partidos políticos locales, muchas elecciones controvertidas sí lo han sido. De hecho, hace algunos años podía decirse que no existía suficiente información para saber si la administración electoral de tal o cual país era lo suficientemente autónoma y profesional o si los partidos y candidatos en contienda eran lo suficientemente libres en campaña o cuál era la oportunidad real que tenía la oposición política para derrotar al gobierno en las siguientes elecciones.

Cabe mencionar que gracias al esfuerzo de este tipo de organismos y de expertos en la materia que han ido apareciendo poco a poco es que esta situación está comenzando a cambiar.

En el mismo sentido, si se trata de ofrecer un panorama integral acerca de cuál ha sido el rol de la comunidad internacional en la promoción de los temas vinculados con la defensa y promoción de la democracia en América Latina, no se puede dejar de mencionar la participación de los Estados Unidos de América en estas cuestiones.

firma del acta constitutiva de esa asociación o Protocolo de Quito. Esta asociación fue creada con fines de información, cooperación y consulta, sin que ninguna de sus recomendaciones tenga validez obligatoria en los respectivos países. Como consecuencia de su carácter no gubernamental, ni ésta ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna.

Así pues, en el caso de América Latina, en lo que a la tercera ola se refiere, la política de los Estados Unidos promovió la democracia en el hemisferio a través de la defensa de los derechos humanos. Entre 1974 y 1976 la creciente preocupación del Congreso norteamericano por el tema se tradujo en la adopción de cláusulas que restringían la ayuda económica a países manifiestamente violadores de los derechos humanos. La administración Carter en particular hizo de los derechos humanos tema fundamental de su campaña electoral y fue uno de los temas puntuales de su política exterior una vez en la Presidencia. A modo de ejemplo, puede mencionarse lo ocurrido en diciembre de 1977, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó las constantes violaciones a los derechos humanos en Chile producidas durante el gobierno de Pinochet (Ramos, 2002, pp. 73-74).

Esta tendencia, sin embargo, no se repitió durante el gobierno de Reagan y hubo un cambio de postura a partir de 1983, lo cual se debió no solamente a la presión del Congreso norteamericano, sino también a un conjunto de transformaciones mundiales y regionales, como la situación de la Unión Soviética y su delicada y compleja relación con Estados Unidos.

Los instrumentos utilizados por el gobierno de los Estados Unidos para promover la democracia en la región durante la tercera ola son detallados a continuación.

En lo que se refiere a los aspectos económicos, se establecieron restricciones a la ayuda que otorgaba Estados Unidos cuando un país considerado como violador de los derechos humanos solicitaba un préstamo. En cuanto a los aspectos diplomáticos, se produjo un cabildeo en agencias de las Naciones Unidas para obtener de otros países el voto negativo contra el Estado violador de los derechos humanos. En lo que respecta al tema de la competitividad democrática en elecciones, el National Endowment for Democracy (NED) apoyó la realización del referéndum de 1988 en Chile a través del financiamiento de algunas actividades, con la finalidad de lograr un proceso electoral transparente (Ramos, 2002, p. 74).

En estas dos últimas décadas ha sido también importante la participación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés), a través del financiamiento de consultorías y proyectos destinados a mejorar la actuación de los organismos de la administración electoral. A su vez, como se mencionó en el comienzo de este apartado, ha destacado también la actuación de organizaciones como el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) y el Instituto Republicano Internacional (IRI).

Así mismo, en cuanto a la acción del Ejecutivo, se produjeron importantes pronunciamientos de funcionarios del Departamento de Estado sobre el tema de la defensa de los derechos humanos.

Como señala Samuel Huntington (1993): “en general, el apoyo de Estados Unidos fue importante para la democratización de la República Dominicana, Granada, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay, Perú, Ecuador, Panamá, Chile y Bolivia” (p. 94).

El actual proceso latinoamericano de democratización

La histórica fragilidad de la democracia en América Latina ha constituido un enorme desafío no sólo para los científicos sociales latinoamericanos, sino también para los latinoamericanistas europeos y norteamericanos. Como consecuencia de ello, se instalaron fuertemente varias discusiones vinculadas al diseño institucional, al rendimiento de los parlamentos y de la administración pública, al respeto al Estado de derecho, entre otras cuestiones importantes para el desarrollo democrático de la región.

Por otra parte, conviene señalar que la correspondencia entre sistemas democráticos y elecciones competitivas en América Latina está asociada a agudos problemas de la práctica política. Según las normas constitucionales, en la gran mayoría de los países latinoamericanos la democracia liberal tiene una tradición de más de un siglo y medio. La práctica, sin embargo,

se aleja de este dato. No se hace referencia aquí a los sistemas o regímenes formalmente no democráticos (autoritarios y totalitarios) que también tienen arraigo en la región, sino a aquellas fases en que se han efectuado elecciones y ha tenido vigencia la institucionalidad plena. Se sabe que la democracia es a la vez formal y sustantiva y que, aunque lo sustantivo otorga el grado de contenido democrático a un sistema, es imprescindible que esté vigente un conjunto normativo institucional de reglas del juego político. Sin embargo, en América Latina este aspecto formal tiende a cubrir el resto y en éste tiende a radicar la legitimidad del sistema político. El tardío aumento de la participación política hasta el pleno ejercicio del voto universal o la efectiva garantía de la limpieza del acto electoral a través de órganos imparciales de control y de escrutinio, así como la fiscalización del fraude, que sólo se estableció en las últimas décadas, han contrastado con la tradición democrática formal tan antigua (Fernández y Nohlen, s. f.).

Esta fragilidad puede reflejarse también en la paradoja que ha experimentado América Latina en las últimas dos décadas, referida a la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables. A pesar de la ola democratizadora que transformó a la región a partir de la década de los 80, 13 presidentes electos fueron removidos de sus cargos o forzados a renunciar entre 1985 y 2005 (Pérez-Liñán, 2008, p. 105).

En ese sentido, es oportuno resaltar algunos comentarios que aparecen en el informe del Latinobarómetro (2010), el cual ofrece un excelente resumen comparado de la actividad democrática en la región durante los últimos años, como, por ejemplo, cuando allí se consigna que:

El análisis de la democracia en América Latina continúa siendo una materia discutida. Dependiendo de quién, con qué números y desde qué perspectiva se analice, las conclusiones pueden ser de distinta naturaleza. Las ciencias sociales no han estandarizado sus indicadores como las ciencias económicas, de tal manera que los

informes sobre la democracia pueden presentar distintos niveles de apoyo según sea el indicador que se usa. (p. 23)¹⁵

En el informe se añade que, desde luego, la democracia no se mide con un solo indicador, sino que existen muchos indicadores con escalas numéricas (por ejemplo, “En una escala del 1 al 10 evalúe cuán democrático es su país”) y otros tantos con escalas verbales (del tipo: “¿Cuán adecuada es la democracia en su país?”). Hay quienes sostienen que el problema está en el uso de la palabra *democracia*. Otros preguntan, por ejemplo, por las instituciones de la democracia, así como por temas vinculados a la confianza ciudadana y a la cultura cívica que está asociada.

En dicho informe se consigna además lo siguiente:

Tampoco existe ni un modelo empírico ni uno teórico que estandarice estos indicadores y los transforme en una cifra que mida; las ciencias sociales empíricas van atrasadas en ese sentido. En resumen, el grado de democracia de un país no se puede medir conclusivamente como para hacer un *ranking* de cuál es más o menos democrático. (Latinobarómetro, 2010, p. 23)

Por su parte, en un documento de IDEA Internacional (2009a) denominado *Evaluar la calidad de la democracia* se señala:

La necesidad de formas válidas, significativas y confiables de medir y evaluar el progreso democrático y la calidad de la democracia en sí misma ha sido un elemento crucial para describir, explicar y fomentar el crecimiento de la democracia. Académicos y profesionales han adoptado una serie de estrategias para medir la democracia, que incluyen mediciones categóricas (democracia versus no democracia), de escala (por ejemplo, una valoración según una escala del uno al 10), de objetivos (por ejemplo, cantidad de votos emitidos y porcentaje de votos por partido), mediciones híbridas de las prácticas democráticas y percepciones de la democracia basadas en encuestas masivas de opinión pública. En algu-

¹⁵ Estos informes son estudios de opinión pública. Se aplican anualmente alrededor de 19 mil entrevistas en 18 países de América Latina, cuya población representa más de 400 millones de habitantes.

nos casos las mediciones se crearon para responder a necesidades determinadas y luego se usaron para otros propósitos, mientras que en otros se crearon medidas generales de la democracia para una amplia gama de aplicaciones por parte de la comunidad académica y política... Sin embargo, la búsqueda de mediciones que posibiliten la comparación y una amplia gama de cobertura temporal y espacial implicó sacrificar en cierta medida la capacidad de éstas para captar las características democráticas específicas de cada contexto. (p. 8)

Existe, pues, un debate en torno a las mediciones que sobre la democracia en América Latina se ofrecen en la actualidad. De hecho, cada institución aplica diferentes criterios de acuerdo con sus objetivos e intereses.

Sin embargo, es importante destacar que se han realizado varios esfuerzos y estudios para analizar los índices de democracia en América Latina que merecen ser resaltados, ya que sirven como líneas de base aproximativas para tomar una referencia acerca del estado en el que se encuentra la democracia (o la democratización) en la región. De hecho, los informes del Latinobarómetro se encuentran dentro de este grupo de iniciativas.¹⁶

Entre esos esfuerzos destacan los realizados por algunas instituciones que se han preocupado por el rumbo de la democracia y que han ido elaborando a través de estos años un conjunto de herramientas e indicadores que tienen como propósito medir el grado de desarrollo democrático de los diferentes países. El Índice de Desarrollo Democrático (IDD)¹⁷ es uno de éstos; en su metodología se consideran 31 indicadores y se examina el compor-

¹⁶ Otra de las instituciones que realiza análisis interesantes es Freedom House, pero no retomamos sus informes aquí por el énfasis, alcance y priorización de los mismos, los cuales han incidido en otras regiones del mundo, como la africana, y suelen referirse más a los derechos humanos, de las mujeres y las libertades de asociación y de expresión, entre otras cuestiones no tan relevantes para esta investigación.

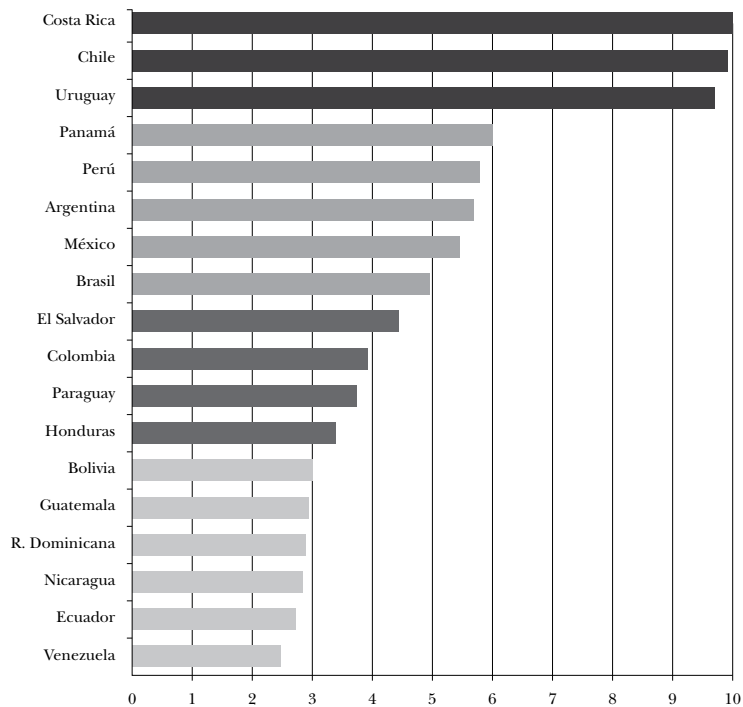
¹⁷ Este índice es elaborado anualmente por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat. Su trabajo se define como “un índice construido para medir el desarrollo democrático de los países de América Latina” y su intención es la de “destacar los logros y virtudes del proceso de avance hacia una mayor evolución democrática de las instituciones de América Latina y exponer sus vicios y falencias, para ayudar a imitar los primeros y eliminar y evitar estos últimos, para el desarrollo regional”. Puede verse en la página web: www.polilat.com

tamiento democrático de 18 países de América Latina. A través de sus dimensiones e indicadores se analiza información sobre el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, la calidad institucional y la eficiencia política, la anormalidad democrática y el ejercicio del poder efectivo para gobernar. Con la finalidad de ilustrar los temas que se analizan en cada uno de estos componentes, puede señalarse que en lo que tiene que ver con el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, se miden el voto de adhesión política, los condicionamientos de libertades y derechos por inseguridad y el género en el gobierno. En lo que tiene que ver con la calidad institucional y la eficiencia política, se mide la percepción de la corrupción, la participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo, el *accountability* visto desde dos perspectivas: la legal y política, que toma en cuenta la forma de elección de los jueces de la corte suprema, los mecanismos de democracia directa, la participación de la defensoría del pueblo; y la social, que considera las condiciones para el ejercicio de una prensa libre, el acceso a la información pública y el *habeas data*. El tema de la medición de la anormalidad democrática puede ejemplificarse con el caso de Fernando Lugo en Paraguay, hecho por el cual el país tuvo una muy baja calificación.

Se eligió este índice para presentarse en la investigación por cuanto, como se pudo apreciar en el párrafo anterior, ofrece un panorama más completo e integral, con dimensiones que interesan particularmente para los objetivos que aquí se quieren cumplir.

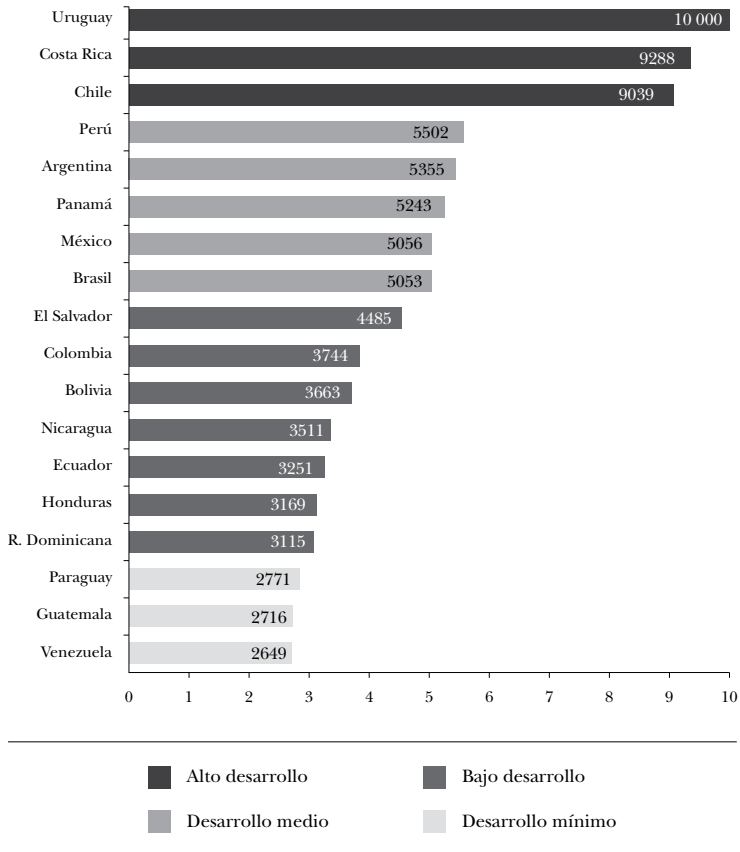
Es interesante, por tanto, observar los resultados comparativos que nos ofrece este índice para 2012, 2013 y el periodo 2002-2013. Es bueno precisar que los países ubicados en la parte de arriba de los gráficos aparecen allí porque han logrado mejorar en los aspectos que analiza el IDD (que acaban de ser detallados); son en general, muy bajos o negativos los puntajes que obtienen los países sobre las dimensiones de carácter social y económico.

Gráfico 1
Ranking IDD 2012



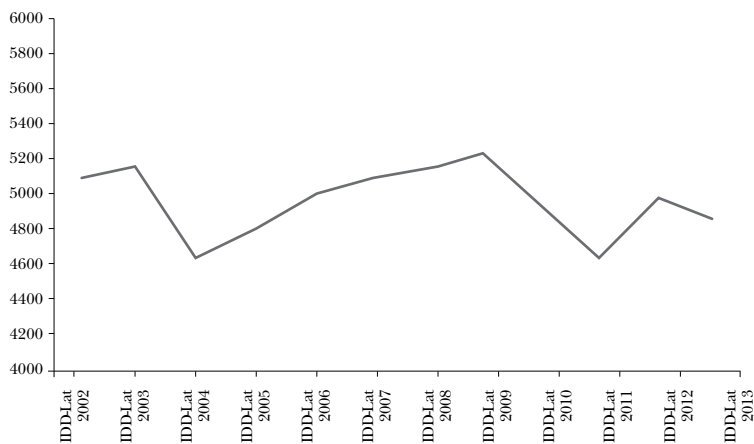
Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.).

Gráfico 2
Ranking IDD 2013



Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.).

Gráfico 3
Ranking IDD 2002-2013

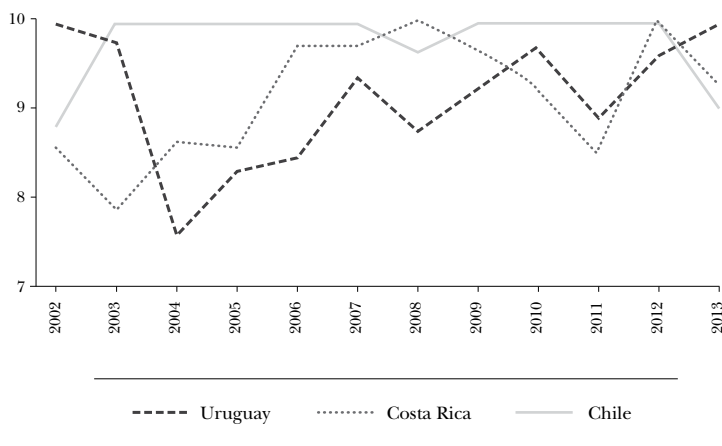


Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.).

Puede notarse un retroceso del promedio del desarrollo democrático latinoamericano comparando 2013 con 2012, pues en 2013 alcanzó un valor de 4 mil 868. El descenso en este último año es leve (un poco más de 2%) como consecuencia de que es mayor la cantidad de países que descienden en la puntuación del índice que los que avanzan. Como en todos los años que lleva realizándose esta medición, Uruguay, Chile y Costa Rica destacan entre el resto de los países por su alto desarrollo democrático (Fundación Konrad Adenauer y Polilat, s. f.)

Se muestra a continuación el orden del nivel de desarrollo democrático por bloques: alto, medio, bajo y mínimo.

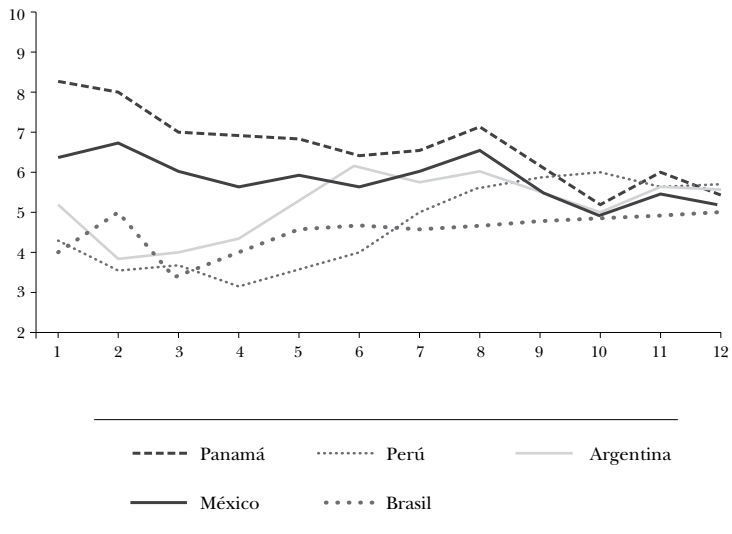
Gráfico 4
Ranking de países con alto desarrollo democrático



Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.).

Uruguay, Costa Rica y Chile lideran el *ranking* regional y, a lo largo de las mediciones, se han ido alternando en el liderazgo del mismo. En 2012, Costa Rica se ubicó en la mejor posición, seguida por Uruguay y Chile. En 2013, en cambio, es Uruguay quien alcanza la puntuación máxima, 10 mil puntos; seguido por Costa Rica, con 9 mil 288, y Chile, con 9 mil 39 puntos. De acuerdo con la serie histórica de medición del IDD-Lat, Chile es el país que más veces ha liderado el *ranking*, en ocho de los 12 años en los que se han realizado estos cálculos; Costa Rica se ubicó dos veces en lo más alto del podio, en tanto que Uruguay lo hizo por otros dos años (2002 y 2013) (Fundación Konrad Adenauer y Polilat, s. f.).

Gráfico 5
Ranking de países con desarrollo democrático medio

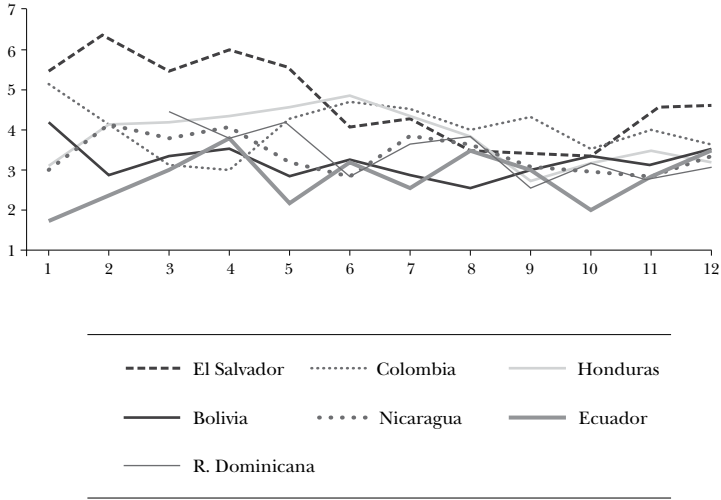


Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.).

Se puede apreciar que Perú, Argentina, Panamá, México y Brasil integran el bloque de desarrollo medio. En conjunto, Uruguay, Costa Rica, Chile, Perú, Argentina, Panamá, México y Brasil son los ocho países que superan el promedio regional. Uno de los datos importantes es que Brasil se incorpora a este grupo por segunda vez en los 12 años de medición del IDD-Lat, consolidando su progresiva mejora de los últimos años. Perú ocupa un auspicioso cuarto lugar en una tendencia casi siempre ascendente, lo que quizá se deba —a juicio del autor de este trabajo— al periodo de democratización de más de una década que ha ocurrido en el país desde la salida de Alberto Fujimori, habiéndose sucedido en el gobierno, desde 2000, un presidente transitorio (Valentín Paniagua) y tres presidentes constitucionales elegidos por voluntad popular en elecciones limpias, libres y transparentes: Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. Cabe resaltar que muchas de las iniciativas de estos presidentes se convirtieron en políticas

de Estado y se mantuvieron en los siguientes gobiernos, como es el caso de la política económica y las referidas a las relaciones internacionales y al comercio exterior y el turismo.

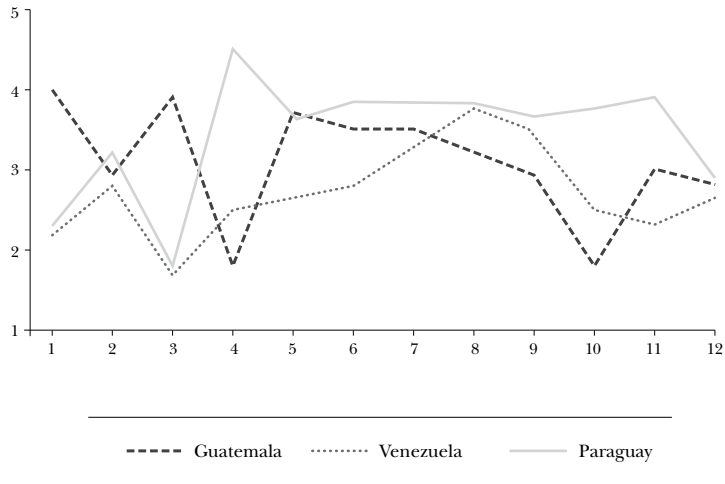
Gráfico 6
Ranking de países con bajo desarrollo democrático



Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.).

En 2013 este grupo estuvo conformado por siete países, mientras que en 2012 estuvo conformado por cuatro. República Dominicana, Nicaragua y Ecuador con el puntaje de ese año abandonan el grupo de mínimo desarrollo democrático para integrar, junto con El Salvador, Colombia, Bolivia y Honduras, el conjunto de países de bajo desarrollo. Es el grupo que más se ha engrosado, fruto de los comportamientos positivos de sus nuevos integrantes.

Gráfico 7
Ranking de países con mínimo desarrollo democrático



Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.).

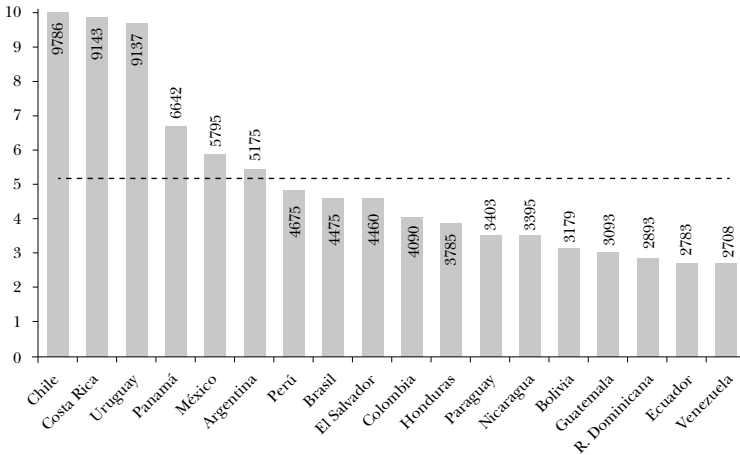
El grupo de países con mínimo desarrollo democrático, aquellos que mayor riesgo democrático presentan, se redujo en 2013 y ha quedado integrado por tres países, que son Paraguay, Guatemala y Venezuela. Un dato importante es la integración a este bloque de Paraguay, que en años anteriores había pertenecido a grupos de mayor desarrollo. Dicho país forma parte de este grupo por su pronunciada caída, en más de 27%, consecuencia de la crisis institucional que vivió durante 2012, que incluyó la destitución del presidente Fernando Lugo.

Cabe destacar que en la medición del año anterior este grupo estaba conformado por seis países, de los cuales sólo quedaron dos: Guatemala y Venezuela. En el caso del primero, éste es el sexto año en el que se coloca entre los países de menor nivel de desarrollo democrático; por su parte, Venezuela repite esta condición por novena vez. Esa tendencia preocupa sobremanera por cuanto no se muestra en la práctica una voluntad política de cambio. Por el contrario, al haber salido de su cri-

sis institucional, es probable que Paraguay salga de esta lista en 2014 y se ubique en una mejor posición.

Se muestra a continuación un gráfico en el que puede apreciarse el promedio por país en el periodo 2002-2013:

Gráfico 8
Ranking de países con alto desarrollo democrático



Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.).

En lo que respecta a los promedios por país para el periodo 2002-2013, nuevamente destacan Chile, Costa Rica y Uruguay, por encima de los nueve puntos. Panamá, México y Argentina les siguen en un nivel alejado, pero todavía por encima del promedio regional. El resto de los países tiene un promedio histórico por debajo del valor del IDD-Lat 2013. De modo que sólo seis países, 33% del total, han logrado mantenerse por encima del promedio regional histórico, que es de 4 mil 971 puntos.

Otro de los índices que mide la democracia es el realizado por el periódico de Gran Bretaña *The Economist*.¹⁸ Dicho semanario realiza un estudio comparativo de 167 países de todo el mundo, tomando en cuenta cinco categorías o parámetros, que son: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento real del gobierno, participación política y cultura política.

Este *ranking* define cuatro categorías para ubicar a los países. La primera de éstas está constituida por las democracias plenas o consolidadas (*full democracies*), del puesto uno al 26; la segunda por democracias imperfectas o defectuosas (*flawed democracies*), del puesto 27 al 69; la tercera por regímenes híbridos, del puesto 80 al 111, y la última por los regímenes autoritarios, del puesto 112 al final.

Según la tabla de la democracia publicada por dicho diario en diciembre de 2010, se puede apreciar que los países latinoamericanos se ubican de la siguiente forma:

¹⁸ *The Economist* elabora este índice democrático, que constituye un promedio ponderado que va de cero a 10, el cual está basado en las respuestas a un cuestionario de 60 preguntas con múltiples alternativas. Se consideran áreas críticas de la democracia, temas referidos a si las elecciones nacionales son libres y justas, la seguridad de los votantes, la influencia de países extranjeros en el gobierno y la capacidad de la administración pública de implementar sus políticas. Este índice puede llegar a ser un tanto subjetivo, ya que la mayoría de las respuestas proviene de expertos, acerca de los cuales no se ofrece información alguna. Es decir, no se conoce cuántos son, ni si son catedráticos o funcionarios del propio diario. Puede verse esta información en la página web del diario: <http://www.eiu.com>

Cuadro 5

Tabla de la democracia elaborada por *The Economist*

<i>Ranking</i>	País	Índice	Categoría
21	Uruguay	8.10	Democracia plena
24	Costa Rica	8.04	Democracia plena
34	Chile	7.67	Democracia imperfecta
46	Panamá	7.15	Democracia imperfecta
47	Brasil	7.12	Democracia imperfecta
50	México	6.93	Democracia imperfecta
51	Argentina	6.84	Democracia imperfecta
57	Colombia	6.55	Democracia imperfecta
61	El Salvador	6.47	Democracia imperfecta
62	Paraguay	6.40	Democracia imperfecta
62	Perú	6.40	Democracia imperfecta
70	República Dominicana	6.20	Democracia imperfecta
75	Guatemala	6.05	Democracia imperfecta
80	Bolivia	5.92	Régimen híbrido
87	Ecuador	5.77	Régimen híbrido
88	Honduras	5.76	Régimen híbrido
89	Nicaragua	5.73	Régimen híbrido
96	Venezuela	5.18	Régimen híbrido
111	Haití	4.00	Régimen híbrido
121	Cuba	3.52	Régimen autoritario

Fuente: elaboración propia con información de *The Economist* (2010).

Según este diario, en la región hay dos democracias plenas: Uruguay y Costa Rica. Por su parte, Chile se encuentra muy cerca de considerarse como democracia consolidada, al ubicarse en el puesto 34; forma parte, al igual que Colombia, El Salvador, Panamá, Argentina, Brasil, México, Perú y Paraguay, del grupo de democracias defectuosas o imperfectas. Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, Honduras y Haití son regímenes híbridos, y Cuba se considera como régimen autoritario.

Criterios de evaluación: representación, participación y accountability

Ahora bien, considerando aquí que los procesos de democratización latinoamericanos fueron, son y serán diferentes que los procesos europeos o norteamericanos (no solamente por lo distintos que son sus antecedentes históricos y sus aspectos culturales, sino también porque se trata de sociedades que no tienen demasiados elementos comunes o puntos de encuentro, salvo casos aislados), y que, por tanto, no existen ideales democráticos en cuanto a zonas geográficas a las cuales América Latina debe “mirar”, se considera que esta democratización, para los fines de esta investigación, puede ser evaluada en la actualidad de acuerdo con tres criterios: representación, participación y *accountability*, los cuales tienen una estrecha relación con sus aspectos más procedimentales.

Si bien no constituye el ánimo del presente trabajo elaborar un desarrollo conceptual de estos tres criterios, porque además existe una diversidad de opiniones con respecto a los mismos, sí se considera oportuno presentar algunos puntos de vista con respecto a éstos.

Del criterio de representación

En ese sentido, el criterio de representación se relaciona con un sistema de control y de limitación del poder, que implica que el régimen democrático se confía a los mecanismos representativos

por medio de los cuales este poder se transmite, lo que permite a la sociedad civil, entendida como esfera autónoma y autosuficiente, desarrollarse como tal (Sartori, 2007, pp. 167-176).

Este criterio está, pues, referido a la realización de elecciones (abiertas, libres y justas) de los gobernantes por los gobernados, a la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes elegidos en el ejercicio de su función, a la libertad de expresión y formación de la opinión pública, al hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación, así como al libre ejercicio de derechos ciudadanos políticos y civiles sin los cuales el componente básico de lograr elecciones óptimas no podría existir en la realidad (Manin, 1998, pp. 237-238).

Cabe señalar que la representación tuvo como uno de sus antecedentes más trascendentales la ampliación del sufragio que se produjo entre el último cuarto del siglo XIX y el primero del siglo XX, hecho que provocó un cambio fundamental en la naturaleza de la democracia representativa. La necesidad de movilizar e incorporar nuevas clases sociales en el sistema político actuó como motor del desarrollo de los partidos políticos de masas. Gradualmente los partidos fueron asumiendo nuevas funciones, tanto políticas como sociales, y con su creciente presencia en los sistemas políticos se modificaron las características de la representación política: la competición electoral se comenzó a articular en torno a los programas de los partidos políticos y el comportamiento de los electores se entendió como la expresión de una identidad de grupo o clase, forjada en parte por las actividades y el discurso de los propios partidos. Se fue, por tanto, desarrollando el denominado “gobierno de partidos” o “democracia de partidos”, basado en la existencia de partidos organizativamente fuertes y cohesionados que competían en elecciones libres presentando programas de gobierno que se sometían al juicio del electorado (Thomassen, 1994, p. 252).

A pesar de que a finales de los años 60 y principios de los 70 del siglo pasado apareció lo que se ha denominado la “crisis

de representación política”,¹⁹ lo que ocasionó un alejamiento de los partidos políticos de los electores y de la ciudadanía en general, los mecanismos de representación siguen muy vigentes en América Latina.

En efecto, la mayoría de los países latinoamericanos tiene o ha tenido, a partir de 1990, gobiernos civiles electos y las elecciones son ampliamente reconocidas como la única forma legítima de acceso al poder.

Es necesario, sin embargo, considerar que no todos los regímenes que aplican criterios de representación en sus respectivas democracias son iguales en sus diseños institucionales ni en el desarrollo de los valores que los sustentan, y América Latina es precisamente un muy buen ejemplo de ello.

En los diversos estudios que existen sobre estos temas se puede apreciar una diferencia notable entre los derechos políticos (la mayoría de éstos relacionados con el voto) y las libertades civiles (libertad de expresión y creencia, derechos de asociación y organización, vigencia de la ley, derechos humanos, autonomía personal y derechos económicos). En otras palabras, el avance en materia de derechos civiles no ha sido tan notable como la mejoría en los derechos directamente relacionados con el voto.²⁰

Sin embargo, el criterio de representación resulta sumamente útil para evaluar el procedimiento en la democracia latinoamericana, ya que presenta algunos indicadores que pueden ser efectiva y concretamente medidos, como las elecciones de representantes a intervalos regulares, la cantidad de elecciones realizadas en igualdad de condiciones, la independencia parcial de los representantes,²¹ los procesos de discusión para la toma de decisiones, el grado de libertad de opinión pública, la igualdad del voto, la autonomía de las instituciones que tienen la respon-

¹⁹ La crisis de representación política implicó la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, el declive en los niveles de identificación partidista, la creciente volatilidad electoral y la disminución en la participación política.

²⁰ Ver la información contenida en el informe del Latinobarómetro (2010).

²¹ Parcial por cuanto representan a determinado partido político o alianza, pero también al pueblo que los eligió.

sabilidad de organizar y calificar los procesos electorales, la inclusión política, entre los principales.

Del criterio de participación

Por su parte, se eligió también el criterio de participación para evaluar el proceso actual de democratización en la región, ya que la participación y la representación están fuertemente ligadas para el ejercicio democrático. Pero es necesario precisar que la democracia representativa incluye la participación como elemento subordinado, colocándola donde corresponda, pero no en sustitución de las tareas encomendadas a la representación (Sartori, 2007, p. 94).

El criterio de participación tiene que ver con que las decisiones adoptadas por los representantes se logren con la participación de los representados. Pero, como dice Sartori (2007), esto puede significar muchas cosas, por lo que es conveniente que quien analice la participación explique con precisión a qué se está refiriendo.

Por lo tanto, para utilidad de esta investigación, se plantea la participación, sin limitarla a la participación electoral, como la posibilidad que tiene el ciudadano de intervenir políticamente no solamente a través del derecho de sufragio (elegir y ser elegido sin limitaciones, salvo aquellas restricciones que contempla normalmente la ley dentro de un Estado de derecho), sino también a manifestar su opinión en temas de interés público y tener la libertad y posibilidad de pertenecer a determinada organización política, o desde la sociedad civil.

Se quiere hacer, entonces, referencia a la participación política en los sistemas democráticos, la cual reconoce un conjunto de actividades propias de los interesados en la cosa pública: el acto de votar y ser votado, la militancia en un partido o en una agrupación política, la participación en manifestaciones o actos de protesta, la contribución otorgada a una cierta organización política, la discusión de sucesos políticos, la participación en comicios o en una reunión sectorial o grupal, el apoyo a un candidato específico en

una campaña electoral, la presión ejercida a un dirigente político, la difusión de información política (Hernández Norzagaray, 2007, p. 4).

De esta forma, podría agruparse la participación política en tres grupos: uno propiamente presencial, que tendría como cualidad principal un comportamiento en esencia receptivo o pasivo, como la asistencia a reuniones, la exposición voluntaria a mensajes políticos; es decir, situaciones en las cuales el individuo no hace ninguna aportación personal que no sea el apoyo moral a una causa. En el segundo grupo se encuentran los activistas; en éste los individuos realizan actividades dentro o fuera de una organización política que tienden a movilizar ciudadanos y realizar labores de proselitismo a favor de su organización. El tercer grupo considera la participación en sentido estricto, cuando el individuo contribuye directa o indirectamente a una situación política; de manera que busca modificar el orden existente de las cosas (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1991, pp. 1137-1139).

La participación de los sujetos en los asuntos públicos y colectivos ocurre en función de determinados objetivos, lo que hace de aquélla una práctica que adquiere más significado en la medida en que éstos respondan a necesidades de mayor importancia; esto ocurre cuando se conjugan condiciones que exigen resultados deseables y los ciudadanos están presentes dispuestos a movilizarse con el fin de lograr esos propósitos (Hernández Norzagaray, 2007, p. 5).

Pese a que hay que considerar que la mayor parte de los ciudadanos de cualquier sociedad política no responden a la clásica prescripción democrática según la cual deben estar interesados, informados y activos en asuntos públicos, a pesar de lo cual, las sociedades y los gobiernos democráticos suelen mantener su funcionamiento adecuadamente y, en consecuencia, no se necesita una muy alta participación para el éxito de la democracia, es necesario que un alto porcentaje de ciudadanos participe en los procesos electorales para asegurar una mínima y necesaria legitimidad, así como la responsabilidad de los funcionarios públicos, lo cual también ayuda a mantener abiertos los canales de comunicación en la sociedad. Así mismo, niveles moderados de participación política

suelen ser útiles no solamente para mantener un cierto equilibrio entre los roles ciudadanos de participación activa y demandante, y de obediencia a las reglas democráticas de convivencia, sino también para equilibrar el funcionamiento de los sistemas políticos que deben ser, a la vez, responsables y suficientemente poderosos para actuar (Milbrath, 1965, pp. 152-154).

Por ello, se considera que el criterio de participación ofrece también indicadores claramente medibles para los interesados en evaluar los aspectos procedimentales en las democracias latinoamericanas. Tal es el caso de la participación electoral activa y pasiva, la cantidad de militantes de un partido u organización política, la calidad de sus intervenciones al interior de esta organización, el nivel de participación en manifestaciones, la percepción de los ciudadanos que consideran que votar hace la diferencia, el dinero otorgado a un partido político para financiar sus actividades, la participación en comicios de carácter vecinal o en una reunión sectorial o grupal, el apoyo a un candidato específico en una campaña electoral, la difusión de información política utilizando las diversas tecnologías de la información, entre los principales.

Del criterio de accountability

Finalmente, el criterio *accountability* o rendición de cuentas se refiere al mecanismo que crea los procedimientos y las condiciones a través de los cuales los representados premian o castigan a los representantes. Incluirlo en esta investigación es relevante porque durante los últimos 25 años los países latinoamericanos han adoptado reformas constitucionales, legales e institucionales, las cuales han incluido la creación de instituciones referidas a la rendición de cuentas, de las que se hablará en esta parte de la investigación. En muchos países se introdujeron también mecanismos de participación directa de la ciudadanía, lo que posibilitó la participación del ciudadano en la toma de decisiones, como, por ejemplo, en la revocatoria del mandato de autoridades.

El concepto tradicional de rendición de cuentas en la democracia pone énfasis en la función de supervisión y control de los ciudadanos sobre las autoridades políticas, tanto por medio de la celebración de elecciones como por los otros poderes del Estado. No obstante, desde hace tiempo se reconoce que las elecciones son aún un mecanismo importante, aunque insuficiente para una rendición de cuentas plena (Manin, Przeworski y Stokes, 1999, pp. 29-32). La necesidad de contar con niveles adicionales de protección contra los abusos de autoridad es particularmente acentuada en países con instituciones poco representativas, poco desarrolladas y cuyos mecanismos de rendición de cuentas en el entorno legislativo están pobremente configurados, como suele ocurrir en América Latina (O'Donnell, 1994, p. 56).

En efecto, el debate y la reflexión en torno a la rendición de cuentas de los gobiernos y sus administraciones están muy vinculados con el problema de la gobernabilidad y la legitimidad de las instituciones democráticas; de manera que hoy en día se acepta mayoritariamente que el rendimiento y la calidad de la democracia no se circunscriben únicamente a las elecciones y a la alternancia en el poder, sino también a la institucionalización de la responsabilidad y la transparencia en el uso de ese poder. Por ello, mecanismos de rendición de cuentas, situados como rutinas promovidas por un marco institucional adecuado, se convierten en indicadores del buen desempeño de un régimen democrático, el cual va más allá de la eficiencia de la administración y el crecimiento de la economía, para incorporar también la garantía, el respeto y la promoción de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales (García y Villoria, 2006, p. 1).

El concepto de rendición de cuentas está muy ligado al de responsabilidad, es decir, la obligación de responder por los actos, pues implica la capacidad de garantizar que las autoridades del Estado respondan por sus acciones. El acto de exigir cuentas a los funcionarios públicos puede significar la utilización de tres mecanismos definidos: la obligación que tienen las autoridades de informar al público y a las instituciones sobre sus decisiones,

y ser conscientes de que su conducta es vigilada desde afuera; la justificación y la explicación de las decisiones y las acciones que deben ofrecer quienes ejercen el poder cuando así lo demanden los ciudadanos u otras autoridades o instituciones públicas, y, finalmente, esa facultad de pedir explicaciones a los representantes elegidos por voto popular cuando existen evidencias de abuso de poder o de la confianza ciudadana debe poderse convertir en sanciones efectivas (Schedler, 1999a, pp. 13-25). Si bien es indispensable hacer público el abuso, no es motivo suficiente para una rendición de cuentas, pues para lograr un efecto disuasivo y eficaz ésta debe tener consecuencias negativas predecibles para quienes cometen las infracciones (Fox, 2000).

Garantizar la rendición de cuentas en la práctica requiere prestar atención a una gran variedad de facultades y estructuras en una amplia gama de instituciones, organizaciones y campos jurídicos procesales. No sólo es necesario que las autoridades e instituciones públicas estén obligadas a comunicar sus decisiones y las cuentas de su presupuesto de manera completa y precisa, también se requiere la intervención de una serie de organismos independientes, motivados, capaces, que fiscalicen la información, detecten actos ilícitos, determinen responsabilidades legales e impongan sanciones cuando el caso lo amerite. A la vez, una ciudadanía participativa, una sociedad civil enérgica y bien organizada, y una prensa independiente son fundamentales para controlar la acción gubernamental, dar a conocer los abusos de poder y las violaciones de los derechos de los ciudadanos, aumentar las expectativas del público en cuanto al desempeño del Estado y ejercer presión política para que los agentes fiscalizadores puedan tomar y hacer efectivas las apropiadas medidas correctivas (Carrillo, 2006, p. 132).

La tradición jurídica de América Latina contempla varios tipos de mecanismos de rendición de cuentas que dependen de la naturaleza de la trasgresión; en algunos casos existen diferentes mecanismos de aplicación que funcionan simultáneamente, que son los siguientes: la sanción política, inherente a los sistemas de-

mocráticos, mediante la cual un funcionario público puede ser separado de su cargo como consecuencia de una derrota electoral o, en el marco de algunas constituciones o en circunstancias particulares, su mandato puede ser revocado por votación ciudadana o del Congreso (voto de censura o juicio político); la sanción administrativa se utiliza cuando se quebrantan reglas, procedimientos o normas éticas dentro de una organización y, por ende, se trata esencialmente de un mecanismo de control interno; la sanción civil, que consiste en la obligación de reparar los daños y perjuicios que ocasione una violación a la ley, y la sanción penal, que se aplica en caso de delitos, contravenciones u ofensas menores. Esta sanción penal puede implicar también una sanción fiscal, que se refiere a la obligación de indemnizar al Estado o a grupos ciudadanos por concepto de los daños pecuniarios o los ocasionados a la propiedad (Carrillo, 2006, pp. 132-133).

Es conveniente precisar que desde su dimensión vertical esta rendición de cuentas se realiza en el marco de las elecciones, en donde los electores adquieren responsabilidad y los representantes están vinculados. En ese sentido, las elecciones implican un mecanismo que actúa como condicionante de las actuaciones de los representantes. Esto significa que, cuando las actuaciones de los partidos o de los políticos son evaluadas positivamente por los electores, éstos volverán a elegir la misma propuesta política. Contrariamente, si la valoración del elector es negativa, esta opción política no recibirá el apoyo que espera obtener (Martínez, 2006, pp. 10-17). Este aspecto vertical de la rendición de cuentas tiene, por supuesto, estrecha relación con los mecanismos de control ciudadano, representados fundamentalmente por las figuras legales (y algunas veces constitucionales) de la revocatoria y la reelección de las autoridades elegidas a través del voto popular.

La revocatoria de autoridades

Una de las figuras jurídicas que puede constituir una suerte de indicador que forma parte del criterio de *accountability* sin duda

alguna es la revocatoria de autoridades. Constituye uno de los mecanismos de control ciudadano (rendición de cuentas vertical) que tiene algún tipo de vigencia en América Latina; consiste en el derecho que tienen los ciudadanos para destituir de sus cargos a autoridades elegidas a través del voto popular (alcaldes, intendentes, presidentes regionales, consejeros regionales, regidores...²²).

Puede decirse que el Perú es el líder mundial en revocar a sus autoridades, puesto que en los más de 16 años que ha tenido vigencia, desde 1994, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos en ese país ocurrieron 10 procesos de revocatoria, en el marco de los cuales fueron sometidos a consulta popular mil 124 alcaldes y 4 mil 179 regidores, de los cuales fueron revocados 303 y mil 437, respectivamente (JNE, s. f.). A consideración del experto en materia electoral Fernando Tuesta (2013a), el Perú es el país con más procesos de revocatorias en el mundo y, a la vez, con mayor número de autoridades destituidas; sin embargo, los resultados no han llevado al fortalecimiento del sistema democrático ni han contribuido a la gobernabilidad, puesto que estos procesos se han realizado especialmente en el ámbito distrital, en un contexto en el que los partidos políticos están más ausentes. Los procesos se efectuaron en zonas rurales y alejadas que no gozan de procesos democráticos fuertes ni sostenidos. El experto añade que la referida consulta tiene carácter subnacional, habiéndose realizado en 745 distritos y 10 provincias del país, pero en 91.7% de los casos se realizó en poblados con menos de 5 mil electores. Un mayor porcentaje se encuentra en la sierra (60.4%), seguida de la costa (30.4%) y de la selva (9.2%).

Tuesta (2013b) señala que, durante el periodo de vigencia de esta ley, ha podido observarse que —en un contexto de precariedad institucional, ausencia mayoritaria de partidos políticos y baja cultura política democrática— el incentivo para usar la revocatoria ha sido, mayoritariamente, la captura del municipio o gobierno regional a través de las llamadas nuevas elecciones muni-

²² La denominación puede variar según el país del que se trate.

cipales (NEM), las cuales producen impactos en varios niveles: en un primer nivel, estas nuevas elecciones se convierten en el principal incentivo para solicitar la revocatoria, ya que un gran porcentaje de quienes se encuentran comprometidos en este proceso son excandidatos y exalcaldes que han visto en estas elecciones una puerta que se abre allí donde perdieron a través de un proceso electoral; en segundo lugar, se generan periodos perjudiciales de provisionalidad, pues entre la revocatoria de una autoridad y las NEM hay meses con autoridades provisionales, por lo que hay alcaldes o regidores cuyo mandato ha terminado siendo corto, lo que genera que difícilmente una autoridad tenga tiempo para desarrollar una gestión de manera adecuada; en tercer término, posterior a las NEM, en muchos municipios el alcalde pierde la mayoría absoluta (la mitad más uno del número legal del concejo) que obtuvo cuando ganó las elecciones.

Por su parte, la especialista argentino-suíza Yanina Welp (2013) es otra de las expertas en la materia. Ella señala que la revocatoria no es un invento sudamericano, ya que también han ocurrido experiencias de este tipo en Inglaterra, Polonia, Japón y Estados Unidos. Sin embargo, precisa que en el Perú, desde la creación de esa figura jurídica en 1993, se han generado más solicitudes que en Estados Unidos, donde la revocatoria tiene más de 110 años de creada. Sostuvo, además, que la existencia de la revocatoria y de su adecuada regulación contribuye a generar válvulas para preservar el sistema político; no obstante, su uso intensivo provoca más problemas de los que resuelve. Welp (2013) ha señalado cuatro causas que justifican la materialización de un proceso de revocatoria. En primer término, se encuentra la insatisfacción de la ciudadanía con la gestión de una autoridad. En segundo lugar, está la facilidad para activar este mecanismo, tomando en cuenta que los porcentajes de firmas requeridas son fácilmente obtenibles, como en Perú, Ecuador y Colombia. En tercer lugar, se encuentran los incentivos denominados “perversos” para su empleo, puesto que los partidos políticos y los promotores poseen un fuerte interés por apurar el final de un gobierno y propiciar nuevas elecciones. La cuarta razón

está referida a las garantías institucionales para su activación, lo cual se relaciona con la confianza que la ciudadanía tiene en sus organismos electorales.

Beatriz Franco Cuervo (2013) contrasta el caso peruano con el de Colombia, señalando que si el primero tiene el récord en intentos de revocatorias y mandatos revocados, el segundo “pasó invicto en dos décadas”. En una primera etapa, que va desde 1994 (año de su reglamentación) hasta 2002, se presentaron 34 pedidos para revocar autoridades; 11 llegaron a las urnas, pero ninguno prosperó. Para la segunda fase, 2002-2012, se flexibilizó la normatividad, con lo cual las solicitudes crecieron a 96, pero llegaron a votación sólo 21 y no procedió ninguna. Precisa que la revocatoria en Colombia es sólo para gobernadores y alcaldes, que se activa a partir del año de la posesión de la autoridad, pero sin exceder las tres cuartas partes del gobierno. El sustento de un proceso de revocatoria es el incumplimiento del programa de gobierno y el sentimiento de insatisfacción general de los ciudadanos. En los procesos de 2013, de los 29 intentos de activación sólo uno culminó el proceso de votación y no hubo revocatoria por no superar el umbral. En este grupo, el caso más emblemático es la solicitud de revocatoria del alcalde de Bogotá, Francisco Petro Urrego.

En Uruguay, la Constitución política establece tres importantes mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana (el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular), pero no instituye la consulta popular de revocatoria. Wilfredo Penco (2013), vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay, precisa que el mecanismo del referéndum tiene en su país un carácter derogatorio de leyes nacionales y departamentales, y es activado con la adhesión de 25% de los electores. Entretanto, el plebiscito es aplicado para legitimar o desechar las reformas constitucionales planteadas, mientras que la iniciativa popular busca instituir leyes y normativas.

El investigador ecuatoriano Franklin Ramírez Gallegos (2013) señala que, en su país, la reforma del Código de la Democracia que se realizó en mayo de 2011 permitió “frenar en seco”

la fuerza de la revocatoria de mandato. La modificación legal respondió a una reacción política institucional de los sectores que resultaron destituidos, lo que se impulsó vía una demanda de inconstitucionalidad. Entre los nuevos criterios para la admisión de solicitudes destacan la variación del porcentaje de firmas requeridas (en proporción al número de habitantes de la jurisdicción), el mayor protagonismo que adquirió uno de los órganos electorales ecuatorianos (el Consejo Nacional Electoral) y, sobre todo, que el peticionario debe fundamentar, de manera clara y precisa, las razones del pedido. El experto agrega que la revocatoria en Ecuador surge como consecuencia de la consulta popular de 1997, pero que recién se activó en 2010 por efectos de la Constitución de 2008, que flexibilizó este mecanismo. Desde entonces, se presentaron 784 solicitudes, las cuales terminaron con la convocatoria de 78 procesos. De esas 784 iniciativas, 730 fueron encaminadas antes de la reforma del Código de la Democracia (mayo de 2011); 98% de los pedidos ha sido dirigido a autoridades locales: prefectos, alcaldes, concejales, presidentes y vocales de juntas parroquiales. El resto de solicitudes fue dirigido contra el presidente de la república (tres), el presidente de la Asamblea Nacional (una) y diversos asambleístas (12). Ninguna prosperó.

Por su parte, la experta Miriam Kornblith (2013) se ha referido al caso venezolano, manifestando que la revocatoria es el mecanismo de democracia directa menos conocido en su país, y también el de menos uso. Esta herramienta nació con la Constitución de 1999, en la que se estableció que es aplicable a todos los cargos de elección popular, sea a escala nacional, regional o local. Para la destitución de la autoridad, la consulta se puede plantear a partir de la mitad del periodo de mandato del funcionario y no demanda ningún tipo de justificación. Para que sea activada, se requiere no menos de 20% de firmas del padrón de electores de la localidad y, para que ésta prospere, deben asistir a la jornada electoral por lo menos 25% de sufragantes de la circunscripción. Así mismo, a diferencia de otros países, la legislación electoral venezolana establece que estas peticiones sólo pueden ser presen-

tadas por una organización política que esté debidamente registrada en el Consejo Nacional Electoral. Con este marco jurídico se han realizado dos procesos de revocatoria. El primero, el 15 de agosto de 2004, para decidir la permanencia de Hugo Chávez en la jefatura del Estado, cuyo resultado fue la no destitución del mandatario. El segundo proceso fue en 2007, en el que el órgano electoral aprobó la recolección de firmas para la revocación de 167 cargos, pero solamente prosperaron 10 solicitudes; finalmente, se revocaron cinco autoridades: una diputada y cuatro alcaldes de localidades pequeñas. Así mismo, Kornblith (2013) comenta que una de las razones del por qué la revocatoria tiene poco uso en Venezuela responde a que el electorado desconfía de sus autoridades electorales (situación inversa a lo que ocurre en muchos países latinoamericanos).

En el Estado plurinacional de Bolivia no se han activado los procesos de revocatoria, aunque se han producido intentos fallidos. Evo Morales promovió en 2008 un proceso de revocatoria contra su mandato y el de nueve gobernadores del país. Esta consulta no fue de abajo hacia arriba, sino que el propio presidente de la república la llevó adelante vía un decreto de ley; como resultado se ratificó al mandatario y se destituyó a dos prefectos opositores al gobierno. El experto boliviano Teodoro Verdugo (2013) precisa que la revocatoria se institucionalizó en su país con la Constitución de 2009 y se aplica a todas las autoridades elegidas por voto popular, a nivel nacional, departamental, regional o municipal. Se solicita cuando haya transcurrido al menos la mitad del mandato, procediendo una sola vez en cada periodo. Los requisitos son muy rigurosos para revocar a una autoridad nacional, pues se requieren las firmas y huellas dactilares de por lo menos 25% del padrón electoral nacional, acompañado de 20% del padrón de cada departamento. Así mismo, los resultados serán válidos si vota por lo menos 50% más uno de las personas inscritas en la circunscripción electoral, siempre que se cumplan dos condiciones: que los votos válidos a favor de

la revocatoria sean superiores a los votos válidos en contra y que el porcentaje de sufragios válidos a favor de la remoción supere al de los votos válidos con los que fue elegida la autoridad. Finalmente, el experto señala que hasta el 22 de febrero de 2013 el órgano electoral boliviano recibió 124 solicitudes de revocatoria contra 216 autoridades, de las cuales fueron aceptadas 79 (posteriormente, fueron archivadas 76 por no cumplir el número de firmas exigidas).

En Argentina resulta difícil activar el mecanismo de la revocatoria, tanto en el ámbito provincial como en el municipal, debido a las rigurosas exigencias y a la insuficiente e inacabada legislación sobre el tema. Este mecanismo ciudadano está vigente a nivel provincial y municipal en cinco provincias y en la ciudad autónoma de Buenos Aires, mientras que otras siete provincias tienen establecida la revocatoria sólo para sus municipios. Facundo Arques (2013) comenta que las posibilidades para remover autoridades provinciales (diputados) son bastante remotas debido a que se exige un alto porcentaje de firmas (20%) para iniciar el proceso. Además, se requiere 50% de votos respecto del padrón electoral a fin de revocar a una autoridad, como sucede en dos de las seis provincias que introdujeron la revocatoria (Chaco, La Rioja) y en la ciudad autónoma de Buenos Aires. Otro factor que impide la ejecución de la revocatoria es que solamente las provincias de Chaco y Tierra del Fuego, más la ciudad autónoma de Buenos Aires, han sancionado la ley regulatoria necesaria.

Habiendo analizado la figura de la revocatoria, corresponde abordar la otra dimensión del *accountability*, que es la horizontal. Ésta implica un sistema de controles entre las diversas instituciones (y entre sus máximos representantes) con la finalidad de evitar actos de corrupción y abuso de poder, dando prioridad a la búsqueda del interés general y a una utilidad pública por encima de intereses particulares.

Para O'Donnell (1999), la rendición de cuentas horizontal se refiere a:

la existencia de entidades estatales jurídicamente habilitadas y facultadas, y que se encuentren verdaderamente dispuestas y capacitadas para tomar medidas que abarquen desde la supervisión rutinaria hasta la imposición de sanciones penales o el juicio político por actos u omisiones de otros representantes o instituciones del Estado que puedan calificarse de ilícitos. (p. 38)

En América Latina, en los últimos años, se ha puesto particular énfasis en la creación de entidades para la rendición de cuentas horizontal, encargadas de combatir la corrupción y promover la transparencia. Las iniciativas contra la corrupción se centran en la creación de organismos nacionales dedicados exclusivamente a luchar contra las prácticas ilícitas.

En ese sentido, O'Donnell (2000) sostiene que existen dos tipos de instituciones que practican la rendición de cuentas en su dimensión horizontal. El primer tipo lo constituyen las instituciones de equilibrio, que son las que tradicionalmente practican la rendición de cuentas, ejerciendo funciones de control al fomentar el balance entre poderes del Estado independientes y dotados de facultades y obligaciones algo diferentes, pero superpuestas al mismo tiempo. El segundo tipo lo constituyen las instituciones con mandato específico, ya que se establecieron para controlar amenazas concretas de infracciones en el uso del poder y no para regular de manera general el balance entre los principales poderes del Estado. Se trata de instituciones con nombres y propósitos similares, pero con diferencias importantes entre los distintos países. Los esfuerzos realizados para complementar las instituciones tradicionales de rendición de cuentas han dado como resultado complejas organizaciones, en algunos casos, con funciones superpuestas. Pueden mencionarse aquí los casos de la Auditoría o Contraloría General (instituciones supremas de auditoría), el Ministerio Público o Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo o Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para finalizar con este capítulo, resulta interesante puntualizar algunas de las características sobre las cuales coinciden la mayoría de los autores con respecto al proceso de democratización

actual en América Latina. En ese sentido, se puede señalar que los regímenes de la región tienen en la actualidad, en términos generales, las siguientes características: los líderes de gobierno y los miembros del Poder Legislativo son seleccionados por medio de elecciones competitivas; los derechos civiles y humanos tienen una vigencia mucho más limitada que en las democracias desarrolladas; los Estados son débiles y tienen poca capacidad para asegurar la vigencia de la ley; la ciudadanía desconfía de las instituciones democráticas o está insatisfecha con su funcionamiento (sobre todo con las que se encuentran más vinculadas a lo político: municipalidades, gobiernos regionales, Congreso, Poder Ejecutivo y Poder Judicial); el consenso democrático es extenso pero aún superficial, y, no obstante todo lo anterior, los regímenes son notablemente resistentes, como se podrá apreciar en el último capítulo de esta investigación.

En la línea de presentar estudios actuales sobre el proceso de democratización latinoamericano, otro análisis (que resulta curioso pero a la vez real) es el que propone Carlos Meléndez (2010) cuando plantea el término *democratización chicha*.²³ El autor quiere referirse con esto a que:

Por más reformas constitucionales que se han producido, procesos de descentralización, “participacionitis”, planes anticorrupción, etcétera, el legado autoritario continúa presente. Las crisis de gobernabilidad que afrontan nuestros gobiernos son producto de la herencia de una democracia trunca, que no progresó por la ausencia de voluntad de los líderes y por la falta de capacidad. Continúan los espionajes telefónicos, las asesorías privadas de inteligencia, la postergación social permanente, la desigualdad (que muchas veces constituye un proceso que termina en violencia y muerte). Muchos de nuestros gobernantes siguen interpretando la represión como la solución eficiente y fácil. Durante la primera década del siglo XXI hemos sido testigos de una apertura democrática a medias, una “democratización chicha”, ya que no ha impedido que persistan vigentes legados autoritarios. (pp. 25-26)

²³ Según la Real Academia Española (2001), uno de los significados del término *chicha* es “en oposición para referirse a toda actividad informal, de mal gusto y de baja calidad”.

No obstante, más allá de ciertos matices y diferencias de opinión, el balance que se puede realizar sobre la evolución política de la región en los últimos años resulta positivo y alentador. El camino que falta por recorrer quizá no deje apreciar todo lo que se ha logrado. En primer lugar, por el retorno a la democracia luego del padecimiento de extendidos regímenes dictatoriales en países de larga tradición democrática en sistemas políticos de indiscutible gravitación continental, desde la superación de inestabilidades profundas y con el signo siempre alentador de rotaciones no traumáticas en el gobierno. En segundo lugar, por la incorporación al círculo democrático de otras sociedades que a lo largo del siglo XX vivieron siempre o casi siempre bajo regímenes autoritarios. Finalmente, por la revitalización o creación de espacios de integración política regional o subregional con la finalidad de buscar superar sus rasgos democráticos deficitarios (Caetano, 2008, p. 183). Es más, se considera aquí que la región vive el proceso de democratización más importante de toda su historia, encontrándose en su máximo nivel luego de 30 años de iniciada esta etapa.

El procedimiento en América Latina

EN EL PRESENTE CAPÍTULO, se analizarán los principales elementos que hacen que el aspecto administrativo y procedimental de la democracia, representado fundamentalmente por los organismos que conforman la administración electoral de un país, signifique el sustento o la base sobre la cual se pueden ir construyendo procesos democráticos verdaderamente sólidos.

En efecto, en estas últimas décadas, se produjo un avance notable en relación con el funcionamiento electoral en América Latina y hubo algunos logros en términos institucionales. Ciertamente, es imposible negar que el avance más importante de la democracia latinoamericana en estos últimos años haya sido en las cuestiones procedimentales, tema que justamente constituye el gran protagonista de este documento. El procedimiento importa y mucho. Pero tampoco se puede negar que la materia procedimental-minimalista de la democracia que se ha desarrollado fuertemente en América Latina tiene cuestionamientos muy válidos que se desprenden naturalmente de ese enfoque.

Es necesario reconocer, pues, que esta dimensión procedimental tiene también limitaciones en su alcance, ya que, como sostienen diversos autores y académicos, la democracia es mucho más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, más que la perfección de su sistema electoral, pues persisten deficiencias en otras dimensiones sociales y económicas, de rendición de cuentas, de respeto al Estado de derecho, y los partidos

políticos como agentes de representación no están funcionando en muchos casos.

En efecto, como señala Sartori (2007):

Ciertamente, la democracia no es sólo votar y elegir. La democracia es un sistema político, un gran y complejo conjunto de estructuras, mientras que el votar y elegir no es más que un instrumento para elegir a los que mandan: un instrumento usado desde que el mundo es mundo como alternativa a la sucesión hereditaria, al derecho de la fuerza, a la conquista del poder por la fuerza. Por lo tanto, el votar-elegir no tiene de por sí ninguna consecuencia democrática. El Papa de la Iglesia Católica es elegido por el colegio de los cardenales pero sigue siendo un jefe absoluto. El votar-elegir adquiere consecuencias democráticas si y sólo si se inserta en un sistema democrático que lo es porque tiene estructuras limitadoras del poder que impiden, precisamente, que la elección produzca un jefe absoluto que tiene sometido al que lo ha elegido. Así pues, es obvio que las elecciones no crean un sistema democrático. Las elecciones —dice desde siempre la doctrina— son una condición necesaria pero no suficiente de democracia, son un instrumento necesario de democracia si y sólo si se insertan en un sistema de poder y de gobierno caracterizado por frenos y contrapesos, es decir, en un sistema constitucional de respeto al Estado de derecho. Un partido dictatorial o teocrático que gana una elección no instaura y ni siquiera prefigura una democracia: la destruye si existía, e impide que exista en el caso que pudiera darse. (p. 374)

El autor continúa en esa línea de pensamiento al agregar:

Cuando se vota para elegir no decidimos cuestiones específicas de gobierno, que el verdadero poder del electorado es el poder de elegir quién lo gobernará y que, por lo tanto, las elecciones no deciden “las cuestiones”, sino quién será el que las decida, que la democracia electoral no es muy exigente ya que en ella interactúan públicos lo suficientemente autónomos y lo suficientemente informados (que no son muchos) como para estar en condiciones de elegir quién decidirá las cuestiones. (p. 127)

Y no sólo Sartori ha planteado este enfoque, sino también otros autores, como, por ejemplo, Dieter Nohlen (1994), quien ha señalado:

Las elecciones son una técnica de designación de representantes ... pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas (designación de representantes mediante sucesión, por oficio o por nombramiento) sin tener contenido democrático alguno. En consecuencia, las elecciones no son exclusivas de las democracias. (p. 9)

Terry Karl (1997, pp. 5-23) también critica la tendencia de equiparar a la democracia con elecciones competitivas multipartidarias, argumentando, entre otras cosas, que la dominación militar de los regímenes de América Central entre 1980 y los primeros años de la década de los 90 constituyó “regímenes híbridos” y no democracias. Por su parte, Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset (1989) etiquetan como “semidemocráticos” aquellos regímenes:

donde el poder efectivo de los funcionarios electorales está tan limitado, la competencia política de los partidos tan restrictiva o la libertad y justicia de las elecciones tan comprometida que los resultados electorales, si bien son competitivos, todavía se desvían significativamente de arrojar las preferencias populares; y/o donde las libertades civiles y políticas son tan limitadas que algunas orientaciones políticas e intereses no son capaces de organizarse y expresarse. (p. 117)

Si bien todas éstas son consideraciones con las que se puede en definitiva estar de acuerdo, se sostiene también que el establecimiento de una democracia electoral es un primer paso muy importante en la construcción de una democracia más integral, quizá el más complicado de todos (porque siempre lo más difícil es comenzar un proceso), el que establece un piso mínimo en la tarea más amplia que tiene que ver con la expansión de los derechos y las libertades de la ciudadanía.

Es un hecho, pues, que en gran parte de los países latinoamericanos la democracia es casi exclusivamente un asunto de mantener vigentes las clásicas libertades civiles de una forma limitada y frágil, así como la realización de unas elecciones competitivas, lo cual no significa que los procedimientos democráticos sean independientes de la distribución de fuerzas en la sociedad. Quizá sea la desigualdad en tal distribución, entre otros factores, lo que explica que la democracia latinoamericana se vea reducida en la mayoría de los casos a un conjunto de procedimientos electorales.

En ese sentido, otros cuestionamientos sobre la democracia sustentada en lo procedimental suelen ser los que tienen que ver con algunas interrogantes que surgen dentro de este enfoque y que son difíciles de dilucidar, como: ¿qué son exactamente elecciones justas, honestas y libres?, ¿cómo se sabe si los partidos han tenido oportunidades justas en sus campañas y los electores de todo el país han estado en capacidad de ejercer su voto con libertad?, ¿cómo se sabe que los resultados oficiales presentados por las autoridades reflejan exactamente los votos que han sido emitidos?, ¿cómo se sabe si los candidatos que escogen y presentan las organizaciones políticas han sido realmente elegidos por procesos internos democráticos?

Dieter Nohlen (2009, p. 31) sostiene también que lo procedimental es importante, pero la política no debe agotarse en esto, ya que existe el peligro de que los procedimientos y las resoluciones vinculados, sobre todo, a la justicia electoral, así como las controversias sobre ambos y sobre la actuación del aparato administrativo y jurisdiccional electoral, atraigan toda la atención y desplacen otros aspectos igualmente importantes en el desarrollo de la democracia en América Latina, especialmente los contenidos y los objetivos mismos de la política.

Se corre el peligro de que esta alta visibilidad del árbitro del juego político en la democracia postautoritaria genere la crítica a la democracia representativa, percibida como centrada sólo en lo electoral; una crítica que ya se expresa con el concepto *democracia electoral*, como denominación para las democracias latinoamericanas, o de *electoralismo*, como término para señalar su orientación y

su desdén por lo social, que se manifieste, finalmente, en el difuso concepto de moda *democracia de baja calidad*. Se está frente a una paradoja, pues es ampliamente compartida en la región la idea de que a una democracia que se reduce a lo procesal y desatiende el contenido —los objetivos de las políticas públicas— le será muy difícil consolidarse (Nohlen, 2009, p. 31).

En lo particular, aceptamos todas esas limitaciones y estamos de acuerdo con que una democracia de mayor calidad sólo puede ser alcanzada bajo ciertas condiciones de bienestar y de rendimiento institucional, yendo más allá de las visiones más procedimentales o minimalistas. Nos parece correcto también señalar que, en síntesis, decir que los países latinoamericanos son democráticos es expresar una verdad muy importante, pero incompleta. En efecto, los países latinoamericanos han recorrido un camino muy importante, sustentado principalmente en el desarrollo de temas vinculados a las elecciones y los derechos humanos y civiles, pero queda todavía un largo trecho por recorrer y mucho trabajo por hacer para que estos países sean evaluados positivamente en otros criterios o dimensiones que tienen que ver, por ejemplo, con la legitimidad o con la fortaleza del Estado y sus instituciones.

Reconociendo la existencia de todas estas cuestiones, se abordan aquí dos asuntos que nos parecen importantes. En primer lugar, que las definiciones del término *democracia* que se encuentran fuera del enfoque procedimental han dado lugar a numerosos adjetivos y teorías, de lo más variados, por cierto, que complementan la palabra, sobre los cuales no ha existido ni existirá un consenso en el mundo académico. El resultado de “abrir” el concepto ha dado lugar no sólo a estudios serios y profundos, sino también a posturas de lo más disparatadas.²⁴

²⁴ Democracia burguesa, capitalista, de baja intensidad, delegativa, directa, formal, liberal, integral, congelada, limitada, nominal, obrera, participativa, deliberativa, popular, imperfecta, real, cuadrada, etcétera. Así mismo, analistas políticos han ofrecido una selección de términos para caracterizar las democracias cualificadas, incluyendo los siguientes: semidemocracias, democracias formales, democracias de fachada, pseudodemocracias, democracias débiles, democracias parciales, democracias iliberales, democracias virtuales, democracias dictatoriales.

Como expresión metafórica se podría decir, sin temor a equívocas, que la cura ha sido peor que la enfermedad, ya que en muchos casos el término *democracia* se ha “prostituido” en su utilización; hoy se puede escuchar discursos de políticos o leer artículos en diversos medios de información que utilizan frecuentemente esa palabra, cuando realmente se están refiriendo a cualquier otra cosa.

La segunda cuestión que se quiere precisar es que, si estos asuntos procedimentales o minimalistas no son adecuadamente planificados, organizados, implementados y superados, pasar a una segunda etapa (la del rendimiento institucional y del desarrollo de otros importantes aspectos) no traerá buenos resultados al no tener una base sólida sobre la cual pueda desarrollarse. Sólo así se podrán alcanzar ciertos mínimos en un conjunto de dimensiones que están más allá de los procedimientos y las reglas del juego básicas.

En el orden de ideas de lo que hasta aquí se ha manifestado, es necesario precisar que, para fines de la presente investigación, se considera que el terreno que propone la concepción minimalista o procedimental de la palabra *democracia* es mucho más firme y confiable que el ingresar al significado amplio de la misma, teniendo en cuenta, sobre todo, que cada vez más países latinoamericanos están adoptando formas de democracias electorales a través de elecciones regulares, competitivas y multipartidarias, así como que se ha producido un aumento de la observación electoral internacional, que significa una vigilancia muy cercana a estos procedimientos.

La democracia electoral

Como se ha podido apreciar, al término *democracia* se le han agregado adjetivos que muchas veces en lugar de contribuir a aclarar su significado han tenido el efecto contrario, generando en algunos casos confusión y en varias ocasiones demagogia.

Para mayor información sobre estas cuestiones, puede revisarse también el texto de Collier y Levitsky (1998).

La noción *democracia* desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno; ésa sigue siendo la acepción primaria del término. Pero dado que hoy en día se habla también de democracia social, de democracia económica, de democracia procedimental, etc., sería recomendable aclarar en cada momento lo que se quiere decir (Sartori, 2007, p. 19).

Cada vez que se utilice la palabra *democracia*, es recomendable especificar a qué se está haciendo referencia, en especial dentro de la realidad latinoamericana. Como se ha apuntado al inicio de esta investigación, la conceptualización de democracia que será utilizada será precisamente la procedimental. En su defecto, se hará la aclaración que corresponda o se hablará de democratización o procesos de democratización²⁵ en América Latina, tal y como se ha hecho en el primer capítulo de este documento.

De lo expresado hasta aquí, puede concluirse que la apariencia ha mostrado, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX y los primeros años del XXI, una consolidación relativa de la democracia, ya que sólo se incluye dentro de esta afirmación la definición restrictiva del término: hay elecciones periódicas, en la mayoría de los casos limpias y transparentes, pero todavía persisten mecanismos clientelares. En un buen número de casos hay alternancia de partidos en el ejercicio del gobierno, las Fuerzas Armadas no tienen injerencia en las decisiones políticas o, donde aún poseen alguna, tienden a subordinarse al poder civil —tendencia visible, no exenta de dificultades—, y los golpes de Estado al estilo clásico no parecen probables o resultan muy difíciles de sostener, al menos a corto plazo (Ansaldi, 2008b, p. 105).

Ha podido notarse también que existe un consenso generalizado, tanto a nivel de la doctrina como de organizaciones internacionales, en cuanto a que se ha venido logrando una consolidación de las cuestiones procedimentales de la democracia,

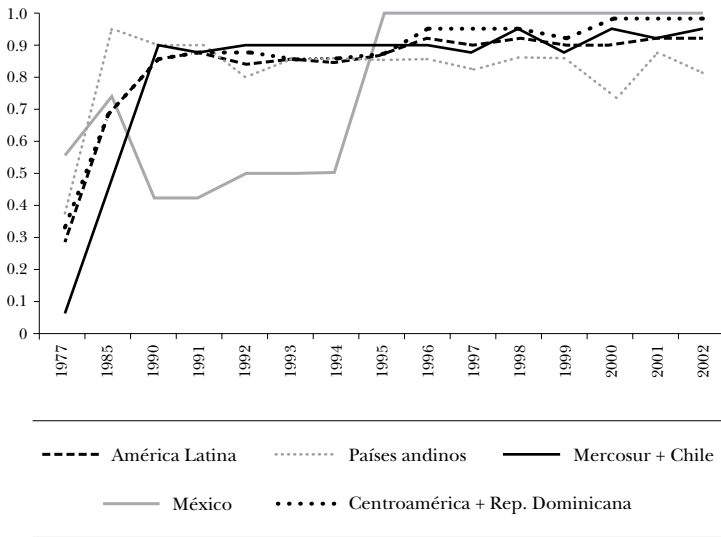
²⁵ Para no generar confusión en el lector, se considera más apropiado referirnos a democratización o procesos de democratización para denominar, de manera general, a ese periodo de construcción democrática que han afrontado desde hace algún tiempo la mayoría de los países de la región.

por lo que es correcto afirmar que se han estado sentando las bases para el logro de una democracia electoral.

En ese sentido, estos progresos en la materia que ha logrado América Latina, a partir de la tercera ola de democratización, han sido medidos hace ya algún tiempo por el PNUD (2004) en su informe *La democracia en América Latina*.

En dicho informe se señala que la democracia desde 1970 —año en que casi la totalidad de los países se encontraban gobernados por regímenes autoritarios— ha tenido grandes avances, ya que el índice de democracia electoral (IDE)²⁶ pasó de 0.28 en 1977 a 0.69 en 1985 y a 0.93 en 2002, como se puede apreciar a continuación.

Gráfico 9
Índice de democracia electoral, 1977, 1985, 1990-2002



Nota: América Latina ha progresado en cuanto a democratización. A fines de los 70 la mayoría de los países tenía regímenes autoritarios. El IDE sube de 0.28 en 1977 a 0.69 en 1985, 0.86 en 1990 y 0.93 en 2002.

Fuente: PNUD (2004, p. 80).

²⁶ El valor IDE va de cero a uno, y está construido a partir de cuatro variables: el derecho al voto, la limpieza y la libertad de las elecciones y los cargos públicos electos.

Aunque el IDE mide sólo un aspecto del sistema político, que corresponde a la dimensión o condición mínima para que pueda hablarse de democracia, los datos muestran que en la región existen hoy democracias electorales (PNUD, 2004, p. 27).

Específicamente, el informe concluye que en todos los países estudiados se reconoce el derecho universal al voto, que la práctica de elecciones limpias se ha establecido como el patrón general, pues a pesar de algunos problemas, en general, las elecciones nacionales fueron limpias a partir de 1990 y en los primeros años de la década del 2000; que es clara la tendencia hacia un mejoramiento en el componente de elecciones libres, ya que en ese mismo periodo se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en 10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva; además, son aislados los episodios de irregularidades, fraude electoral e intimidación a votantes, y se avanzó en la cuestión referida a que las elecciones sean un medio de acceso a cargos públicos: el traspaso del mando presidencial se convirtió en una práctica común, aunque en algunos casos se haya dado en medio de complejas crisis constitucionales.

Si bien esta tendencia positiva no es uniforme, está comprobado que en las últimas décadas el número y la proporción de las democracias en el mundo se han más que duplicado y la mayoría de los países latinoamericanos han pasado por procesos de democratización mediante la vía electoral. Desde Argentina hasta México, los actores políticos han estado participando en el juego de la competencia por votos y escaños y la lucha simultánea por las reglas electorales.

En este informe se señala también que ese conjunto de reglas y procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno al que se denomina democracia electoral ha podido abarcar aspectos de relevancia, que podrían resumirse en una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los que son portadores los individuos, a través de las elecciones libres y competitivas, elecciones limpias e institucionalizadas (con lo que se garantiza el acceso a las principales

posiciones gubernamentales —con excepción del Poder Judicial y las Fuerzas Armadas— y poseedoras de los componentes esenciales que pueden ser considerados como la esfera básica de la democracia (PNUD, 2004, pp. 56-58).

Bajo la premisa de un proceso de democratización impulsado primeramente desde el ámbito electoral, se pudieron identificar sus variables clave, como los niveles de competencia electoral, la calidad democrática de las elecciones y las decisiones estratégicas de los partidos políticos (Schedler, 2002, p. 847).

Se sustenta también la existencia de una democracia electoral asentada en América Latina, el denominado *rally* electoral (Zovatto, 2007) de estos últimos años. En efecto, entre 2005 y 2014,²⁷ la región ha desplegado una intensa agenda electoral, lo cual trajo como efecto que la gran mayoría de nuestra población fuera a las urnas. Todos los países del Cono Sur (Brasil, Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay), los cinco de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), la mayoría de los de América Central (Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Panamá) y México celebraron elecciones generales, en algunos casos en más de una ocasión, para elegir al presidente de la república en elecciones competitivas (respetando los plazos legales de duración del cargo), con lo que se produjo una sana alternancia en el poder, cuyos resultados han delineado un nuevo mapa político regional. Además, se realizaron elecciones legislativas concurrentes, no simultáneas; referendos y otras consultas populares, como la revocatoria de autoridades electas en muchos países latinoamericanos. Gran parte de la población latinoamericana acudió a las urnas en estos últimos años, por lo que una parte mayoritaria de los ciudadanos valora, acepta y compite bajo esas reglas.

La muy abultada agenda electoral que continúa en la actualidad, sin precedentes históricos, demostró que la democracia electo-

²⁷ Este dato debe actualizarse, puesto que se están realizando elecciones de manera periódica en la región, cada vez con mayor frecuencia.

ral es parte sustancial y viva de la institucionalidad política en América Latina. Las elecciones democráticas y pluralistas son el medio normal, legítimo y de consenso para elegir las autoridades políticas en la región. El maratón de elecciones realizadas en condiciones de normalidad democrática respecto al régimen civil y al Estado de derecho confirma la consolidación de la democracia electoral y de las instituciones electorales en América Latina.

Es evidente también que el perfeccionamiento continuo de los procesos electorales y el fortalecimiento de la democracia directa, que empieza a ser una realidad en la región, abrirán nuevas oportunidades de participación a la ciudadanía, le darán más legitimidad a los sistemas democráticos y complicarán aún más las ya numerosas agendas electorales. La democracia directa moderna incluye nuevas formas de participación ciudadana, tales como la revocatoria, la iniciativa en la formación de leyes y el referéndum (IIDH-Capel, 2007).

La democracia electoral latinoamericana, a pesar de su relativa corta edad en la mayor parte de la región, y probablemente con excepción de en Haití y Cuba, revela solidez en sus aspectos electorales, salvo en situaciones aisladas. En general, existe un buen desarrollo de los sistemas necesarios para brindar condiciones aceptables de libertad, igualdad, transparencia, autenticidad y competitividad, al menos en el plano técnico (IIDH-Capel, 2007).

Todos estos temas que abarca la democracia electoral constituyen logros, características y libertades ligados a aspectos técnicos y procedimentales que, más que ser actos aislados o cuestiones para ser minimizadas, merecen ser reconocidos, respetados y tomados en cuenta en los diagnósticos y análisis que se realicen sobre el tema. De esta forma, se considera que la información que se ha presentado hasta el momento, conjuntamente con la que se estudiará, sustenta y comprueba efectivamente la utilidad de lo procedimental en los procesos de democratización latinoamericanos, tanto a nivel de contribución teórica como, principalmente, en su funcionamiento práctico.

El procedimiento y la calidad de la democracia

Para terminar este apartado, cabe precisar la necesidad de complementar este gran avance en cuestiones procedimentales que ha tenido la democracia en la región con el desarrollo de otras de sus dimensiones importantes, con la finalidad de poder lograr democracias de mayor calidad. Como señalan los autores Ismael Crespo y Antonia Martínez (2005):

Aunque en las últimas dos décadas todos los países latinoamericanos han adoptado regímenes democráticos, los análisis que desde el mundo académico y desde el ámbito político se realizan sobre la realidad latinoamericana indican que el principal desafío de la región es consolidar democracias de calidad. (p. 404)

Al hablar de calidad de la democracia, se quiere hacer referencia, sin duda, a cuando aquélla presenta parámetros estables y dinámicos a sus ciudadanos en lo que se refiere al orden político, económico y social; logra niveles crecientes de incorporación política y social, y garantiza la protección de la ley democrática con igual intensidad y en toda la extensión del territorio nacional y a sus ciudadanos (Carlos Filgueira, Fernando Filgueira, Sergio Lijtenstein y Andrés Moraes, 2005, p. 95).

En efecto, por un lado, como bien puntualiza Waldo Ansaldi (2008b):

La pérdida de confianza en instituciones centrales de la democracia —partidos políticos, Congreso Nacional, Poder Judicial— es un indicador clave de las ya más de tres décadas de democracia. En América Latina en conjunto esas tres instituciones y la policía son las que cuentan con menor confianza por parte de la ciudadanía. (pp. 105-106)

En la misma línea se encuentran algunos de los comentarios centrales del informe del PNUD (2004), los cuales ratifican que:

Las instituciones políticas se han deteriorado. La representación partidaria no encarna a los intereses de buena parte de la sociedad. Nuevos movimientos y formas de expresión política surgen, pero aún no tienen un cauce institucionalizado de expresión. Se necesita devolver contenido y capacidad de transformación a la política. (p. 34)

Por otro lado, en el informe se puntualiza:

la mayoría de los países latinoamericanos tienen el desafío de pasar de una democracia de electores a una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Reclaman el fortalecimiento de la participación y de la capacidad crítica de la ciudadanía. (PNUD, 2004, p. 34)

La democracia debe, pues, gestionarse para lograr metas sustantivas a fin de construir un espacio de deliberación y diálogo donde la posibilidad real del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales no sea sólo una aspiración sino que esté garantizada. Una forma apropiada para analizar la calidad de la democracia de un país puede ser el colocar la democracia real frente a un instrumento de evaluación normativo, que surja de la reflexión sobre el deber ser de la misma, basado en experiencias históricas de su funcionamiento. Ello implica un análisis de carácter político, y muchos autores e instituciones señalan que la democracia como concepto político se sustenta en dos principios fundamentales: el control popular y la igualdad política (Beetham, 1994, p. 28).

Según Beetham (1994, pp. 28-30), a partir de estos principios se pueden definir cuatro dimensiones que constituyen una línea de base interesante para poder medir la calidad de la democracia. La primera dimensión es la de elecciones libres y justas, que aborda cuestiones como la extensión de las elecciones, la inclusividad de las mismas, la equidad real y formal entre partidos, candidatos y electores en lo que respecta al acceso a los medios de comunicación y a los recursos económicos; la igualdad en el valor del voto, entre las principales. La segunda dimensión se refiere a un gobierno abierto que rinde cuentas sobre la base del *accountability* horizontal y vertical, la evaluación de políticas públicas, la

descentralización, la transparencia en la gestión, la calidad de las estadísticas del gobierno. La tercera dimensión se refiere a los derechos civiles y políticos aceptados y respetados, lo que implica un reconocimiento legal de los derechos y la posibilidad real del ejercicio de los mismos. Finalmente, la cuarta y última dimensión tiene que ver con una sociedad cultural y estructuralmente democrática, lo que implica un análisis del nivel de capital social existente y del poder de las grandes corporaciones y sus sistemas internos de gobierno y control, el desarrollo de una cultura cívica, la extensión de la participación ciudadana, etcétera.

Por su parte, y coincidiendo con muchos de los aspectos que desarrolla Beetham (1994), una institución que ha trabajado estos temas en los últimos años es IDEA Internacional (2009a, pp. 9-10), la que señala en su documento *Evaluar la calidad de la democracia* que estos principios de control popular e igualdad política definen cuestiones por las que han luchado los defensores de la democracia por mucho tiempo, que están referidas a lograr que el control del pueblo sobre la toma de decisiones públicas sea más eficaz e inclusivo, a eliminar el monopolio de la élite sobre la toma de decisiones y sus beneficios, y a superar obstáculos, tales como los de género, etnia, religión, idioma, clase y riqueza. De este análisis se desprenden siete valores que pueden servir como indicadores sobre la calidad de la democracia: la participación (de los ciudadanos en la toma de decisiones), la autorización (a los representantes o funcionarios públicos mediante elecciones libres y justas), la representación (de grupos diferentes en igualdad de condiciones), la responsabilidad (por parte de todos los funcionarios: el Parlamento, los jueces, el defensor del pueblo y demás organismos de control), la transparencia (para rendir cuentas), la capacidad de respuesta (frente a las necesidades públicas, a través de una serie de instituciones mediante las cuales se pueden articular estas necesidades) y la solidaridad (la igualdad encuentra especial expresión en la solidaridad que los ciudadanos de las democracias muestran ante quienes no piensan como ellos; tiene que ver con la tolerancia).

IDEA Internacional (2009a, p. 11) propone enmarcar todos estos valores en cuatro pilares. El primero de éstos se denomina ciudadanía, legislación y derechos; aborda los temas referidos a los derechos del ciudadano (civiles, políticos, económicos y sociales) y la capacidad del Estado de garantizarlos mediante la Constitución y la ley. El segundo pilar se trata de un gobierno representativo y responsable de rendir cuentas; abarca las instituciones de este tipo de gobierno, incluyendo el proceso electoral, el sistema de partidos, el rol del Parlamento, así como el control civil de las fuerzas militares y policiales. El tercer pilar lo constituyen la sociedad civil y la participación popular; se refiere a unos derechos garantizados por el proceso legal, así como a una ciudadanía alerta y activa. El último pilar tiene que ver con la democracia más allá del Estado, que contempla las dimensiones internacionales de la misma, evaluando las influencias externas sobre la democracia de un país y el impacto democrático de éste en el exterior.

Puede concluirse no solamente que es necesario y constituye una labor pendiente emprender tareas para mejorar la calidad de las democracias latinoamericanas, sino también que existen herramientas y criterios para tales efectos. Si bien esto implica desarrollar además de los aspectos procedimentales otras dimensiones de la democracia, a lo largo de este trabajo se intentará demostrar que a través del procedimiento en los sistemas democráticos (función ejercida principalmente por los organismos electorales) se contribuye al desarrollo de esas otras dimensiones de la democracia. Esto es, que en América Latina el eficiente rendimiento de la administración electoral ha permitido que los organismos que la conforman contribuyan con una mejora de la calidad de la democracia, lo que podría significar, a su vez, el paso de una democracia electoral a una de ciudadanas y ciudadanos, a través de las labores de la educación para la democracia que, cada vez con mayor empuje, realizan la mayoría de los países de la región.²⁸

²⁸ Se profundizará en las nociones sobre la educación para la democracia más adelante.

La administración electoral

La administración de elecciones podría considerarse como un campo de análisis relativamente nuevo dentro de la ciencia política; específicamente, como un producto surgido de los estudios que sobre la construcción y la consolidación de la democracia se han realizado, sobre todo como consecuencia de la tercera ola democratizadora. En ese sentido, es necesario enfatizar lo que se indicó en el primer capítulo sobre que, si bien están comenzando a aparecer algunas investigaciones referidas a la administración electoral y a la integridad electoral, que serán detalladas en este capítulo, puede señalarse, de manera general, que no existen libros ni documentos analíticos e integrales sobre el tema, sino recopilaciones de artículos y documentos de expertos con desarrollos conceptuales bastante concretos.

En ese sentido, uno de los pocos estudios que desarrolla estos temas es la Red de Conocimientos Electorales ACE, en cuyos análisis se señala incluso: “Desafortunadamente, los temas acerca de cómo, dónde, cuándo y por qué se estructura la administración electoral no han sido objeto de investigación amplia y con rigor en los campos de la ciencia política o la administración pública” (IDEA Internacional, IFES y Undesa, s. f.).²⁹

Este escaso interés puede deberse, a nuestro entender, entre otras cuestiones, a dos razones fundamentales. La primera es que existe la creencia arraigada de que los organismos de la administración electoral constituyen instituciones puramente procedimentales, dedicadas única y exclusivamente a organizar y calificar

²⁹ La Red de Conocimientos Electorales Ace es un proyecto surgido en 1998 por iniciativa de IDEA Internacional, IFES y Undesa, y que actualmente se ha convertido en un esfuerzo en el que colaboran algunas organizaciones, tales como IDEA, Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), Elecciones Canadá, IFES, Undesa, PNUD, la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas, etcétera. Constituye una fuente de información electoral en línea que brinda datos y consejos específicos acerca de los procesos electorales; ofrece artículos especializados, cifras y estadísticas mundiales, una enciclopedia electoral, información sobre asistencia, observación y desarrollo profesional electoral; recursos específicos de determinada región o país, noticias electorales diarias, un calendario electoral...

elecciones, por lo que se consideran ámbitos de mucha especialización, conformados por cuestiones sumamente técnicas que no generan mayores problemas; así, se cree que no resulta necesaria su conclusión en el análisis de las variables vinculadas a la democratización por la poca influencia que tienen sobre ésta. Por ende, suelen ser considerados temas de investigación menos interesantes en comparación, por ejemplo, al desarrollo de una teoría de la democratización, al estudio de procesos de transición o a la medición de las actitudes de los electores ante nuevos regímenes. Los temas procedimentales, se presume, son más tediosos y menos interesantes de estudiar y documentar, y tienen un alcance profesional bastante reducido que puede ser manejado por un pequeño o mediano equipo muy técnico y especializado.³⁰

La segunda razón implica todo lo contrario a lo expuesto en el párrafo anterior. Es decir, se piensa también que este tipo de instituciones son sumamente sustantivas y complejas, por lo que se sitúan en un lugar que podría denominarse híbrido o ambiguo, ya que no se sabe muy bien qué son, lo que significa que estas cuestiones no son consideradas y analizadas, por ejemplo, en el marco del comportamiento de los procesos electorales, sino más bien cuando se observan asuntos que tienen que ver con cuestiones de fondo vinculadas a la materia constitucional, el respeto al Estado de derecho, los derechos humanos, los derechos civiles, la participación política, etcétera. Ello, sumado al alcance tan restrictivo y especializado que se supone tiene el tema bajo este enfoque, puede llegar a desalentar que se profundice al respecto.

En ambos casos, se considera que el análisis de estas materias no ha generado el suficiente interés entre los lectores, llámense estudiantes, profesores, funcionarios, autoridades nacionales e internacionales, etcétera.

Aquí se señala que ni lo uno ni lo otro es cierto: los organismos de administración electoral no son instituciones tan

³⁰ Dependiendo del país del que se trate, el grupo de profesionales que se necesita para trabajar en estos temas puede ser mayor o menor.

procedimentales como para dar por descontado que lo que tienen que hacer lo harán exclusiva y correctamente (elecciones), ni tampoco son órganos superiores e intocables que se desenvuelven bajo el manto de la Constitución de cada país, lugar reservado únicamente para expertos y especialistas. De hecho, existe en la actualidad en la región una inclinación por acercar mucho más al ciudadano estos organismos y hacer de ésta una relación más participativa y horizontal, con lo que se busca generar mecanismos como la educación ciudadana o para la democracia, que lleven a mejorar no sólo la capacidad de implementar elecciones libres, justas y competitivas, sino también a contribuir al avance de los niveles de gobernabilidad y la construcción democrática de los países.

Esta situación contribuye a generar un cambio en la percepción sobre las instituciones que conforman la administración electoral de los diversos países, con lo que se produce una tendencia en estos últimos años no solamente hacia el aumento de la importancia que tienen estas entidades para el desarrollo y el fortalecimiento de las democracias, sobre todo en América Latina; sino también en cuanto al aumento de este tipo de organizaciones a nivel mundial, cuyas principales características serán abordadas en éste y el siguiente capítulo de la presente investigación.

Pese a que ha sido un tema constantemente ignorado y poco analizado, el aspecto administrativo de las elecciones constituye un nuevo foco de atención y puede proveer de importancia a la empresa de la democratización. Desde este punto de vista y teniendo en cuenta el importante pero a la vez frágil carácter de los experimentos democráticos latinoamericanos contemporáneos, quizá la mejor manera de prevenir el regreso al pasado o la construcción de una democracia fallida es a través del fortalecimiento de instituciones que aseguren que la asignación del poder se refleje transparente y adecuadamente en las preferencias populares. Así pues, la línea límite entre los políticos y la administración electoral requiere una constante vigilancia en prácticamente todos los países en desarrollo, en especial en los latinoamericanos.

Conceptualización y proceso de evolución

Las elecciones y la administración electoral, junto con otros servicios públicos, se desarrollaron más en los últimos 25 años que en los 2 mil 500 anteriores. El ritmo del cambio ha ido a la par de los crecientes procesos de automatización y modernización, del resurgimiento de gobiernos democráticos en muchos países latinoamericanos en la década de los 80, de las caídas del Muro de Berlín y de la Unión Soviética. Estos eventos despertaron el interés de la comunidad internacional por las elecciones democráticas, por lo que proporcionó asistencia electoral, empezando por la participación de las Naciones Unidas en la administración y el seguimiento de los preparativos de Sudáfrica para las elecciones en Namibia (1989) como parte de la descolonización; después en Camboya (1994), Timor Oriental (2001), Afganistán (2004) e Irak (2005), numerosas agencias de asistencia bilateral, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otro tipo de instituciones se han vuelto participantes activos en el campo de la asistencia electoral (IDEA Internacional, IFES y Undesa, s. f.).

Después de la Segunda Guerra Mundial ocurrieron tanto la descolonización como un nuevo proceso de apertura electoral en situaciones donde no había confianza de los ciudadanos, como sí existía en las potencias coloniales de los nuevos gobiernos provisionales. Fue en este contexto que las autoridades electorales en forma de comisiones independientes se colocaron a la vanguardia de la política electoral. En América Latina este tipo de autoridades se estableció en el primer trimestre del siglo XX, cuando la oligarquía fue reemplazada por gobiernos más liberales de oposición en varios países (Uruguay, Chile, Colombia y Costa Rica), y fue durante la tercera ola de democratización (específicamente a finales de 1970) cuando los organismos electorales independientes y autónomos se fueron convirtiendo en el modelo institucional de administración electoral vigente en las diferentes regiones del mundo (López Pintor, 2004b, p. 46).

En efecto, hasta hace aproximadamente cuatro décadas, en la mayoría de los países en desarrollo, se accedía al poder por medio de las armas y la violencia, ya que la apuesta para ganarlo era sumamente alta y se hacía lo que fuera necesario con tal de obtenerlo. Las elecciones fueron, pues, la manera más civilizada de elegir líderes, y en aquellos países con élites pequeñas y divididas, en donde los perdedores de una elección podían sufrir considerables perjuicios (por ejemplo, quedarse sin alternativas de empleo), esta manifestación básica y fundamental de democracia se mezclaba con actos violentos. Más aún, muchos políticos que no lograron llegar al poder terminaron en el exilio o en prisión, hecho que, sumado a la falta de experiencia, capacidad y compromiso de autoridades y funcionarios en muchos países latinoamericanos, explica por qué las elecciones fueron un tema particularmente complejo en países en transición y por qué les tomó tanto tiempo a los líderes aprender cómo jugar con las reglas del juego electoral de una forma democrática y tolerante (Pastor, 1999, pp. 7-9).

En este proceso, destaca el hecho de que las elecciones multipartidarias no han sido una situación común en la mayoría de los países en desarrollo y de que en gran parte de las democracias viejas y estables la cuestión de la reforma electoral está apareciendo en estas últimas décadas: Estados Unidos estableció su Comisión Federal de Elecciones en 1975, Australia creó su Comisión Electoral en 1984 y en el Reino Unido la conveniencia de introducir una autoridad general de elecciones en el sistema político del país se comenzó a discutir hace algunos años. De hecho, en ambas, las nuevas y las viejas democracias, en los argumentos que apoyaron el establecimiento de organismos electorales independientes se resalta la importancia de estas estructuras en promover la transparencia democrática y la eficiencia técnica (López Pintor, 2000, p. 46).

Sin embargo, mientras que en las democracias de los países industrializados este proceso se ha ido perfeccionando

lentamente,³¹ en muchos países de América Latina el establecimiento de instituciones, reglamentos y prácticas administrativas para garantizar el libre ejercicio del sufragio y la libre expresión de las preferencias políticas continúa siendo un problema pendiente (Nohlen, 2007, p. 21).

El proceso de democratización del sufragio ocurrido aproximadamente a mediados del siglo pasado (de manera no uniforme) en los países latinoamericanos fue acompañado por normas legales que tuvieron por objeto impedir el fraude electoral y mejorar las reglas del juego que regulaban los procesos electorales. De esta manera, se intentó impedir y restringir, a través de instrumentos administrativos de control, cualquier situación que pusiera en riesgo la credibilidad y la legitimidad de las elecciones.

Así pues, en los países latinoamericanos con una larga tradición democrática, se generó lo que se puede denominar “costumbre electoral” sustentada en el Estado de derecho, que se volvió una parte de la cultura política y que sobrevivió a los periodos autoritarios. Puede decirse, incluso, que ésta contribuyó en la superación del autoritarismo. En países como Costa Rica, Uruguay y Venezuela, por ejemplo, dicha tradición originó la formación de un cuarto poder del Estado (Poder Electoral) a partir de la creación de autoridades electorales supremas (Nohlen, 2007, p. 21).

³¹ Incluso en los países más desarrollados, la democracia es un trabajo en progreso y sus aspectos procedimentales no son perfectos. Ejemplos de esto pueden ser los casos ocurridos en Estados Unidos; el primero de éstos después de las elecciones generales de 1996, cuando los partidos Demócrata y Republicano se acusaron mutuamente de fraude electoral por el mal uso de las boletas de las personas ausentes en Louisiana y la votación de quienes no eran ciudadanos en California. El segundo caso es el que se refiere a lo ocurrido en Florida en las elecciones presidenciales tan reñidas entre George W. Bush y Al Gore en 2000; en éstas, hubo problemas de irregularidades con respecto al sistema de votación y recuento de los votos, por lo que el asunto terminó en la Corte Suprema con el juicio Bush vs. Gore.

Esto no es usual y demuestra que los países en desarrollo no tienen el monopolio del fraude y la corrupción. La cuestión es saber si las instituciones gubernamentales y no gubernamentales son lo suficientemente sólidas e imparciales para ofrecer a los ciudadanos confianza en que el fraude es la excepción y no la regla, y que puede ser corregido, lo cual requiere, entre otras cosas, de una autoridad fiscalizadora independiente y judicialmente imparcial.

Durante ese camino de evolución de los organismos de la administración electoral, en el periodo de masiva explosión de la democratización luego de la Segunda Guerra Mundial y la más reciente ola de democratización, adquirió relevancia, en primer lugar, la cuestión sobre si el Ejecutivo tenía la suficiente legitimidad para jugar el rol de réferi en la competencia por el poder por medio de elecciones. Por ello, no fue accidente que algunas de las democracias más estables, como la de los Estados Unidos, hayan establecido comisiones electorales independientes en los años 70. Posteriormente, y de manera paulatina, la mayoría de los países en donde las elecciones fueron administradas por el gobierno han progresivamente establecido organismos de supervisión electoral con o sin representantes de partidos políticos, frecuentemente con la ayuda de instituciones, consultores y mediadores internacionales, a través de cuyos aportes contribuyeron a construir y mejorar el funcionamiento de este tipo de organizaciones como importantes vehículos para asegurar la rendición de cuentas horizontal y vertical.

En América Latina, en el siglo pasado, específicamente durante los años 20 y 30, se crearon cortes, tribunales y consejos electorales con funciones jurisdiccionales (Chile, Uruguay y Brasil). Excepcionalmente, en la Constitución costarricense de 1949 se creó un cuarto poder del Estado, constituido por el Tribunal Supremo de Elecciones, institución que desde entonces se convirtió en modelo para la región debido a la jerarquía e importancia de sus atribuciones administrativas y jurisdiccionales.

En lo que a las transiciones latinoamericanas de los años 80 respecta, cada país restableció su diseño de autoridad electoral, generalmente un órgano independiente o un tribunal autónomo con responsabilidad por el proceso electoral. Cabe mencionar que esta autoridad en un buen número de países latinoamericanos ha sido históricamente considerada con el prestigio y la estima ciudadana suficientes como para sobrevivir incluso a regímenes militares, particularmente en Uruguay entre 1974 y 1980, y Chile desde 1973 hasta 1988, país en el cual el máximo responsable del

Servicio Electoral, un senador seleccionado, sirvió en esta posición desde principios de 1960 bajo un largo periodo de gobiernos militares y civiles (López Pintor, 2000, p. 34).

Otros ejemplos a nivel global de este proceso de evolución son los países de Europa del Este, entre éstos Hungría, Eslovenia, Rumania, Polonia, Checoslovaquia y Bulgaria, que establecieron comisiones centrales para las elecciones de 1989-1990. Tal vez la acción más llamativa para ofrecer confianza a través de este tipo de organismos tuvo lugar en Sudáfrica, en donde el gobierno nombró a varios países, en particular a Canadá, Zimbabue y Eritrea, para formar parte de la comisión electoral independiente (Goodwin-Gill, 2005).

Es interesante y oportuno señalar que los organismos electorales nacieron en varios países por al menos dos razones. La primera tiene que ver con las deficiencias o carencias organizativas en la separación de los dos poderes que regularmente se encargan de la gestión electoral, que son el Ejecutivo y el Judicial. La segunda razón se refiere al hecho de poder afrontar una operación compleja y políticamente relevante como es la organización de los procesos electorales. En ese sentido, existen organismos electorales independientes debido a que por lo menos una de las siguientes preguntas no tenía una respuesta afirmativa: ¿existe una administración ordinaria que actúa con criterios de profesionalidad, neutralidad e independencia suficientemente sólidos con respecto al partido político que está en el poder como para garantizar que esas características se van a mantener cuando está en juego una posible alternancia en el mismo?, ¿la opinión pública del país y los propios partidos políticos están dispuestos a creer firmemente en la neutralidad de su administración para organizar elecciones?, ¿es la administración pública, considerada como neutral, lo suficientemente eficaz y está dotada de los medios necesarios para una operación tan compleja como es la de organizar elecciones?, ¿son suficientes los controles judiciales ordinarios para garantizar la actuación adecuada de la administración? y, finalmente, suponiendo que lo sean, ¿puede confiarse el control de las elecciones al Poder Judicial o carece de la neutralidad o de los medios necesarios para

desarrollar su función en las condiciones que requiere un proceso electoral? (Kline, 1995, pp. 4-10).

En lo que a esta cuestión respecta, se sostiene aquí que la evolución de los organismos de la administración electoral no puede estar separada de los procesos de democratización; está comprobado que su implementación ha producido mayores éxitos que fracasos en las diferentes regiones del mundo en las últimas décadas.

Ahora bien, ingresando al terreno que tiene que ver con el significado del término, cabe señalar, como lo afirma el académico español Rafael López Pintor (2000a), que el concepto *administración electoral* tiene dos dimensiones: la primera relativa a los órganos encargados de la organización, la dirección y el control de los procesos electorales, y la segunda vinculada a las actividades y los procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. Aunque la relación entre ambas acepciones es estrecha, hay que distinguir entre la connotación institucional y las cuestiones de gestión para comprender los alcances del concepto *administración electoral* en sus dimensiones sujeto-acción y órgano-procedimiento. En su sentido institucional, alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar uno o varios organismos, según el diseño electoral de cada país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, la dirección y el control de las fases del proceso electoral; la organización y la capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos, etcétera.

Por otra parte, en su acepción adjetiva, el concepto *administración electoral* refiere, fundamentalmente, a la administración de elecciones, es decir, gestión y procesos. En este sentido, se alude a una serie de actos sucesivos y concatenados esbozados por el régimen electoral que tienen por objeto la designación de cargos

públicos mediante la realización material de elecciones. Entre esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas, la elaboración del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria formal de candidatos electos, entre las principales.

La administración electoral, en sus dos dimensiones, puede ser analizada como objeto de diseño institucional o como variable independiente respecto a otros componentes del sistema político (para fines de este trabajo, resulta ser la principal variable independiente, que afecta directamente a la variable dependiente, la democracia en América Latina).

Otra aproximación a este tema señala que la administración electoral ha sido abordada por la literatura desde tres distintas visiones: la subjetiva, la procesal y la sistémica. Desde el enfoque-subjetivo, la administración electoral se refiere a los organismos electorales, es decir, a los agentes encargados de llevar a cabo las elecciones, con sus respectivas modalidades y subdivisiones según cada régimen electoral. El enfoque procesal la entiende como gestión de elecciones; corresponde a un acercamiento procesal de los comicios, es decir, a un proceso electoral. Finalmente, la visión sistémica coloca el énfasis en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político (Picado, 2009, pp. 97-98).

En ese sentido, el enfoque subjetivo pretende describir y comparar a los organismos electorales, el procesal tiende a introducir elementos valorativos de la eficiencia y la transparencia de las elecciones, mientras que el sistémico pretende investigar las relaciones entre la administración electoral y otras variables. Estos enfoques no son excluyentes entre sí, sino más bien acumulativos, por lo que resulta necesario el aporte de los tres para la construcción futura de una sólida teoría sobre la administración electoral. En efecto, en su sentido subjetivo, administración electoral alude al diseño normativo de los organismos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar una o varias entidades, según la configuración institucio-

nal de cada país, ubicadas en el Poder Ejecutivo, en el Judicial o con independencia de ambos. En su acepción procesal, puede estudiarse como gestión administrativa de las elecciones. La gestión electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. Administración electoral, en este sentido, se define como la actividad gerencial del proceso electoral (Picado, 2009, p. 98).

Por lo tanto, para los fines que el desarrollo de la presente investigación requiere, se utilizará la primera aproximación de las dos que sobre administración electoral han sido presentadas, la cual se refiere a los organismos electorales en su sentido institucional, a fin de conocer cuál ha sido el papel preponderante de estos órganos en las democracias de los países latinoamericanos, así como para describir y analizar cuál ha sido la tendencia vinculada a esta cuestión en los últimos años.

Entre los pocos autores que analizan el tema de la administración electoral comparativamente destacan Dieter Nohlen, Andreas Schedler, Todd Eisenstadt (estos dos últimos autores han trabajado principalmente el caso mexicano), Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy, Thomas Mustillo, Robert Pastor, Joseph Thompson, Jorgen Elklit, Andrew Reynolds, Hugo Picado León y Rafael López Pintor. Cabe señalar que la mayoría de los autores nombrados desarrollan aspectos puntuales sobre el tema, siendo muy pocos los que llegan a profundizar en la cuestión a través de una visión integral.

En ese sentido, es de lectura imprescindible para todas aquellas personas interesadas en el tema el análisis que realiza Rafael López Pintor (2000) en su estudio *Electoral management bodies as institutions of governance*, financiado por el PNUD; en éste se llama a los organismos que conforman la administración electoral *electoral management bodies*.³² En el documento, el autor detalla muy

³² “Organismos de administración electoral” (traducción nuestra).

bien lo que significan este tipo de instituciones en todo el mundo, ofreciendo datos comparativos más que interesantes.

Otro enfoque importante es el que ofrecen Jorgen Elklit y Andrew Reynolds (2000, p. 2), quienes destacan el impacto directo que tiene cada vez más la calidad de la administración electoral en la manera en la que los procesos electorales en los países en desarrollo y sus resultados son contemplados. Este hecho no es únicamente resaltado por observadores internacionales, sino también —lo que es más importante aún— por actores domésticos, como electores, partidos, medios de comunicación y observadores locales. Estos grupos no necesariamente ven las cosas de la misma manera y sus percepciones son útiles en la medida en que permiten calcular o evaluar, por lo menos en parte, las razones por las cuales diferentes actores tienen diversos juicios sobre el ejercicio electoral.

El principal punto a atender que estos estudiosos proponen es la manera en que los factores y las opciones institucionales, así como el consiguiente comportamiento administrativo y político, contribuyen a la transición y la consolidación de nuevas democracias. Esta aproximación deja de lado una selección de otras tareas que pueden influir en la manera en la que, por ejemplo, una primera elección democrática es percibida y, luego, el régimen democrático es aceptado como la única opción válida. Los autores mencionados están convencidos de que las elecciones juegan un papel crucial en este desarrollo, al ser una condición necesaria para tener algún tipo de régimen democrático, y se enfocan específicamente en la manera en la que los procesos electorales son conducidos. Sostienen que las elecciones no solamente ocurren, sino que son procesos complicados, particularmente en lo que tiene que ver con su administración, porque en la realidad no está sobreentendido (como podría pensarse que ocurre en países con democracias consolidadas e indiscutidas) que se realizarán sin problemas.

Más puntualmente, quienes escriben sobre el tema suelen plantear que la administración electoral debe tener no solamente

un interés teórico, sino también uno desde una perspectiva política. Así mismo, exponen que las experiencias individuales en un número de campos referidos a la conducción de elecciones tienen una relación directa en cómo el sentido de eficacia política se desarrolla en ciudadanos individuales. Finalmente, aseveran que este tipo de análisis constituye un factor importante detrás del desarrollo eventual de la legitimidad y un compromiso de principios con la democracia, que representan una progresión hacia la consolidación de la misma (incluso durante la fase de transición) (Elklit y Reynolds, 2000, p. 3).

Existe también un importante esfuerzo de los organismos internacionales para contribuir a desarrollar estos temas. Esto ha sido expresado sistemáticamente por asociaciones regionales de autoridades electorales en América, Europa Central y del Este, África y Asia. Como prueba de ello están los numerosos documentos elaborados por las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el British Commonwealth, IDEA Internacional y el IIDH, a través de Capel. Así mismo, existen informes de organismos como el PNUD, IFES, el NDI y el IRI.

Sobre esta misma cuestión, las tecnologías de la información e Internet han servido de gran ayuda para ofrecer datos sistematizados referidos al rango de opciones disponibles como alternativas para la organización de elecciones, lo que representa, además, una información muy útil para ayudar a los países a mejorar su comportamiento en periodos electorales.³³

Clasificaciones de administraciones electorales: similitudes y diferencias

Las estructuras electorales son casi tan variadas como los propios países. Sin embargo, existen algunas clasificaciones que ayudan a ordenarlas, siendo una de éstas la ofrecida por la Red de

³³ La importancia del rol de la comunidad internacional para la democracia pudo apreciarse en el primer capítulo.

Conocimientos Electorales ACE, en donde se han identificado tres tipos o modelos de organismos electorales: el modelo independiente, el gubernamental y el mixto. El independiente se caracteriza por tener una composición, básicamente, de funcionarios no partidizados, cuya organización y estructura conforman instituciones que no pertenecen al gobierno en turno, sino que son autónomas. El gubernamental se distingue porque la cuestión electoral se maneja dentro del propio gobierno, a través de una oficina, área o dirección, y el modelo mixto es el que combina ambas realidades.

Sobre esta cuestión, el catedrático español y vocal de la Junta Electoral Central (JEC) de España Pablo Santolaya (1998, p. 5) señala que, en aquellos lugares en donde existen organismos electorales independientes, éstos nacen porque se considera que hay carencias o deficiencias en términos materiales y, sobre todo, de neutralidad en los poderes Ejecutivo y Judicial. Parte de la hipótesis en virtud de la cual, con excepción de los sistemas federales en los que el diseño de las administraciones electorales independientes puede obedecer más bien a problemas de separación vertical de poderes, el organismo electoral de un país será tanto más poderoso e independiente cuanto mayor sea la desconfianza en sus instituciones ordinarias y, por tanto, menor su legitimidad para adoptar decisiones en el momento en el que lo que está en discusión es quién ocupa el poder político.

Así, se plantea un criterio para clasificar las distintas administraciones electorales: la escala de desconfianza, que va desde el grado máximo de confianza (en aquellos países que encargan la administración de sus procesos electorales a sus órganos administrativos ordinarios centrales y locales, como es el caso de Alemania, Reino Unido, Suecia e Irlanda) hasta el nivel más alto de desconfianza (que se produce en el modelo de tribunales electorales). Este último es característico de Latinoamérica, en donde los organismos electorales sustituyen tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial, de manera que, además de organizar materialmente las elecciones, en la mayoría de los casos sus deci-

siones no son recurribles ni pueden ser controladas por ningún otro órgano del Estado.

Desde este punto de vista, parece posible afirmar que el modelo a adoptar depende de la consolidación que han alcanzado las instituciones democráticas, por lo que resulta significativo que los países en proceso de transición política opten en su mayoría por el modelo de organismo electoral de nombramiento parlamentario y con elementos judiciales que se ocupan de la gestión del proceso, pero cuyas decisiones no suelen ser revisables judicialmente. Este esquema ha sido claramente fomentado por las organizaciones internacionales especializadas en la materia y, en líneas generales, ha funcionado adecuadamente; tiene además la ventaja de constituir un cauce para la colaboración y la financiación internacional de los procesos, al poder ofrecer la ayuda a un organismo neutral que se autoadministra y no a una administración partidista que muchas veces puede llegar a tener “restos” del antiguo régimen autoritario.

Sin embargo, esta opción, muy adecuada para los momentos de transición, presenta algunos problemas cuando la transición triunfa y se estructura una auténtica separación de poderes y, en definitiva, un Estado democrático que va ascendiendo en la escala de neutralidad, eficacia y confianza de los ciudadanos. En ese momento quizá sea preciso replantearse si tiene sentido mantener una estructura electoral diferenciada o puede ya producirse, en virtud de la confianza generada y del grado de democracia alcanzado por el país en cuestión, una reestructuración de la administración electoral, incorporando dichos órganos a algún poder del Estado (Santolaya, 1998, pp. 7-8).

Otra clasificación es la que ofrece Robert Pastor (1999), quien presenta cinco modelos de administración electoral. El primero consiste en un esquema basado en una oficina de elecciones dentro del gobierno, que funciona satisfactoriamente en países desarrollados, en donde el servicio civil es respetado. El segundo se basa en direcciones, gerencias, jefaturas u oficinas de elecciones dentro del gobierno, pero es supervisado por un cuerpo judi-

cial que inspecciona al ministerio encargado de la administración de las elecciones. El tercer modelo se sustenta en una comisión independiente de elecciones manejada por expertos y que rinde cuentas al Parlamento.³⁴ El cuarto modelo de administración electoral que se analiza dentro de esta clasificación consiste en la existencia de un órgano electoral de carácter multipartidario compuesto por una representación de los partidos políticos. Finalmente, el último modelo es el de un organismo electoral no partidarizado conformado por distinguidas individualidades de una lista propuesta por el presidente y el Legislativo; éstas pueden ser vetadas por los partidos políticos y son seleccionadas por un grupo de jueces por un periodo de tiempo determinado.

A estas dos últimas categorías podría agregárseles, desde nuestro punto de vista, la de un órgano, tribunal, corte, oficina o consejo de elecciones, partidarizado o no, cuyas máximas autoridades se conforman como un colegiado elegido por diferentes instituciones estatales pertenecientes o no al gobierno (llámese el consejo nacional de la magistratura, el Poder Judicial, las universidades públicas o privadas, los colegios profesionales...).

Por su parte, si se considera un enfoque que tiene como base principal a las instituciones encargadas de resolver los conflictos postelectorales, éstas pueden de manera general ser divididas en dos categorías. La primera está conformada por las cortes constitucionales encargadas de regular los casos referidos a elecciones, como en la mayoría de los países europeos, en otras democracias establecidas y en algunas de las nuevas democracias africanas. La segunda categoría está constituida por las cortes electorales, usualmente autónomas, de los tres poderes del gobierno (algunas veces, como en Costa Rica, son denominadas cuarto poder); es común en democracias surgidas en las últimas décadas, particularmente

³⁴ Cuando el Parlamento no está conformado únicamente por un solo partido, ese tipo de organismo puede llegar a ser muy creíble; pero cuando un único partido domina al Legislativo y virtualmente silencia a la oposición, se inclina naturalmente a favor del gobierno que ostenta el poder, con lo que se genera el problema de la parcialidad del organismo electoral.

en América Latina y algunas repúblicas soviéticas en formación (como Ucrania y Armenia) (Eisenstadt, 2002, p. 48).

Existen también una serie de clasificaciones que utilizan criterios diferentes a los que hasta aquí han sido presentados. En ese sentido, en cuanto a los enfoques a los que responden los distintos diseños de una estructura de administración electoral, lo que se vincula sobre todo al tema de su conformación o reclutamiento, los principales consisten en uno gubernamental, cuando las elecciones son organizadas por el servicio civil regular; uno judicial, cuando los jueces son elegidos para administrar elecciones; uno multipartidario, cuando representantes de los partidos componen el organismo electoral, y uno de experto, cuando los partidos políticos designan por consenso un grupo de personas con experiencia reconocidas por su independencia (López Pintor, 2000, p. 20).

Así mismo, una clasificación más compleja formulada sobre la base de características estructurales que combinan los métodos de reclutamiento de personal con funciones de desempeño o rendimiento es la de las comisiones nacionales electorales permanentes e independientes, los sistemas electorales descentralizados y el ministerio de gobierno.

Como podrá notarse, de la comparación entre los distintos modelos de administración electoral existentes es de donde surgen la mayor cantidad de diferencias.³⁵ Sobre este particular, puede señalarse que, en aquellos lugares en donde prevalece el derecho anglosajón y consuetudinario, la administración electoral ha seguido un diseño más descentralizado que en aquellos países que han seguido predominantemente una tradición que tiene que ver con el derecho civil o romano, en los que los gobiernos centrales han concentrado la autoridad (López Pintor, 2000, p. 54).

Otra diferencia entre las administraciones electorales de las distintas regiones que existen en el mundo es la de la pertenencia

³⁵ Es conveniente precisar que también existen diferencias entre organismos electorales que forman parte del mismo modelo; tema que será analizado en el apartado sobre la administración electoral en América Latina.

cia o no al Poder Ejecutivo. En países con democracias estables, maduras y con un alto grado de confianza en las instituciones, se ha optado por modelos de administración electoral que forman parte de los respectivos ministerios del interior de cada Estado.³⁶

Cabe señalar que la organización de las elecciones realizada por los ministerios del gobierno implica muchas veces una problemática coordinación entre los distintos organismos responsables de la administración central y local, sobre todo en cuestiones administrativas y logísticas. La dinámica temporal de las elecciones también puede provocar tensión por la utilización de los recursos por parte de estos ministerios. Además, el control ministerial puede abrir el camino para la politización, o la sospecha de politización, del proceso electoral, que puede amenazar con poner en peligro su integridad (Birch, 2008, p. 4).

Por el contrario, en países con democracias más jóvenes o que luchan por consolidar esta forma de gobierno, con altos niveles de desconfianza en las instituciones del Estado, se han adoptado modelos de administración electoral basados en organismos autónomos e independientes del Ejecutivo.

Es oportuno comentar dos cuestiones que deben ser tomadas en cuenta al momento de analizar estos temas. La primera es que, a pesar de las diferencias entre los organismos electorales en los sistemas democráticos, éstos pueden ser clasificados, como se ha detallado en este apartado, bajo diferentes criterios a fin de cumplir con propósitos prácticos y de interpretación de acuerdo con el número de los diseños más importantes que existen. La segunda es que la conducción de elecciones en cualquier país requiere de la realización de un número determinado de funciones, pero pueden ser implementadas a través de diferentes tipos de estructuras.

No obstante, es bueno precisar que varios observadores y expertos internacionales no están de acuerdo con las clasificaciones

³⁶ En Norteamérica y Europa Occidental, las elecciones son conducidas más frecuentemente por autoridades del gobierno —a nivel central, provincial y local, con o sin la supervisión de la autoridad de un organismo colegiado, el cual puede componerse por jueces o por una mezcla entre jueces y representantes de partidos políticos—.

que aquí han sido presentadas. Es por eso que hay tantas propuestas. Para muchos, sin duda, la diversidad de organismos electorales es tal que cada país constituye un modelo.

Nosotros pensamos que sólo para fines prácticos es conveniente clasificar a los organismos electorales, porque, como se ha precisado, aunque dos países tengan el mismo modelo o diseño, las funciones, las competencias, las atribuciones y las responsabilidades de cada institución son distintas, por lo que funcionan de una manera diferente en el día a día.

Administración electoral, integridad electoral y procesos electorales

En este apartado se presentan una serie de conceptos que contribuyen a esclarecer los temas que interesa desarrollar y que tienen que ver con aquellos puntos, momentos, estadios o situaciones en donde logran encontrarse la administración electoral y los procesos electorales, así como aquéllos en los cuales no se logra establecer una relación de armonía. Se hará referencia también a la noción de integración electoral que está siendo desarrollada en la actualidad por algunos investigadores y expertos.

Cabe señalar, en ese sentido, que las normas democráticas no se aplican perfectamente en ningún lugar, ni siquiera en las democracias avanzadas, y, por esto, el acceso al ámbito electoral siempre tiene un costo y nunca es totalmente equitativo, las instituciones electorales suelen tener problemas tanto en la organización del proceso electoral como en su relación con el sistema de partidos y la política democrática nunca es del todo soberana, ya que siempre está sujeta a limitaciones sociales, políticas y constitucionales.

Más aún, si bien en las democracias avanzadas el adecuado cumplimiento de los procedimientos electorales se da por descontado, en las democracias de menor calidad (como las latinoamericanas) esto no ocurre. En estos países, la línea que separa la manipulación política y la incapacidad técnica es raras veces

reconocida y las elecciones pueden fracasar por una o ambas razones (Schedler, 2002, p. 142).

Acerca de este tema, es oportuno señalar que, sobre todo en aquellos países con bajos niveles de educación y cultura democrática, la administración de una elección no constituye un tema sencillo y suelen ocurrir errores técnicos que varias veces generan suspicacia política entre los distintos actores que intervienen en un proceso electoral. Muchas elecciones corren el riesgo de fracasar porque un partido interpreta las irregularidades técnicas como políticamente ocasionadas por sus oponentes, cuando la mayoría de las veces las fallas se deben a un error en la administración. En realidad no existe fraude, sino incapacidad e ineficiencia de las autoridades en temas puntuales (Pastor, 1999, pp. 1-27).

Por ello, es evidente la importancia que tiene para la legitimidad democrática el que las elecciones sean honestas y creíbles. Un país no puede ser considerado democrático si sus elecciones no son limpias; además, aunque lo fueran en forma objetivamente razonable, el sistema político no podría perdurar ni habría gobernabilidad si la población las considera fraudulentas (Hernández y Molina, 1998, p. 2).

Desde los primeros días de la tercera ola de democratización, quedó claro que las transiciones para salir de regímenes autoritarios pudieron conducir a cualquier lado. Durante los últimos 30 años, muchas de éstas llevaron al establecimiento de alguna forma de gobierno democrático, aunque otras no. Las transiciones dieron origen, como pudo apreciarse en el primer capítulo de esta investigación, a nuevos tipos de autoritarismo que no se ajustaban a las categorías clásicas de dictaduras militares, personales o de un solo partido. Generaron, también, regímenes que celebran elecciones y toleran cierto grado de pluralismo y competencia multipartidista, pero que, al mismo tiempo, quebrantan las normas democráticas mínimas de manera tan grave y sistemática que no tiene sentido clasificarlos como democracias, por más salvedades que se introduzcan (Schedler, 2004a, p. 137).

Los regímenes autoritarios electorales, pues, ni practican la democracia ni recurren regularmente a la represión abierta. Organizan elecciones periódicas y de este modo tratan de conseguir, cuando menos, cierta apariencia de legitimidad democrática, con la esperanza de satisfacer tanto a los actores externos como a los internos. Al mismo tiempo, ponen las elecciones bajo estrictos controles autoritarios, con el fin de consolidar su permanencia en el poder. Su sueño es cosechar los frutos de la legitimidad electoral sin correr los riesgos de la incertidumbre democrática.

Por otra parte, no se distingue bien entre irregularidades y fraude. Se magnifican y sobreestiman faltas que ocurren en cualquier proceso electoral que no deberían deslegitimarlo, pero que afirman un prejuicio profundamente enraizado: que las elecciones son fraudulentas. Entonces, la persistente falta de legitimidad de las instituciones que emanan de las elecciones fomenta la permanencia del desafío con el que se sigue enfrentando la justicia electoral (Nohlen, 2009, p. 27).

Desde una concepción legalista, el fraude electoral implica la ocurrencia de actos ilegales, especialmente asociados con el conteo y el reparto de votos. En sentido estricto, el fraude se refiere a las interferencias en el proceso electoral que violan las leyes domésticas, usualmente perpetradas intencionalmente por los gobiernos, los funcionarios oficialistas, los partidarios o los ciudadanos. El fraude puede ser definido como el intento de cometer delitos, como, por ejemplo, a través de la intimidación del elector, el soborno, etcétera (Donsanto, 2008).

En contraste con Norteamérica o Europa Occidental, América Latina representa una región que desde su independencia no ha conseguido instaurar un orden democrático estable. En el siglo XIX, las dictaduras caudillistas constituyeron más la regla que la excepción. A pesar de que la mayoría de las constituciones de las repúblicas latinoamericanas establecieron muy tempranamente sistemas presidenciales, en los que la forma de llegar al poder habría de decidirse por medio de elecciones, la lucha por la presidencia se definía de hecho por las armas. Los incontables

cambios en el poder eran indicios de la gran inestabilidad política dominante. Las elecciones, en este contexto, muchas veces sólo tenían la función de confirmar *ex post* las relaciones tácticas de poder (Krennerich y Zilla, 2007, p. 39).

La idea de la democracia ha llegado a identificarse de manera tan estrecha con las elecciones que se está en peligro de olvidar que la historia moderna de éstas es tanto un recuento de manipulaciones autoritarias como una saga de triunfos democráticos. Dicho de otro modo, las elecciones han sido, históricamente, un instrumento de control autoritario, así como un medio de gobernanación democrática (Schedler, 2004a, p. 137).

Los procesos electorales no son, pues, como se dijo al inicio de este segundo capítulo, un mecanismo exclusivo de la democracia y además pueden ser utilizadas en su lugar otras técnicas (como son, por ejemplo, la designación de representantes mediante sucesión, por oficio o por nombramiento). En las democracias existentes, las elecciones se celebraron mucho antes de que se impusiera el sufragio universal. Del mismo modo, son bien conocidos los sistemas políticos en los que se celebran elecciones y cuyas estructuras no son democráticas, sino que responden a esquemas autoritarios.

De esta forma, aunque el ejercicio de las elecciones es practicado ampliamente hoy en día, hay muchas maneras por medio de las cuales se puede manipular el proceso electoral para decrecer la inherente incertidumbre de los resultados que éste debe proveer.

Por ello, lo que resulta vital e imprescindible en una democracia es el carácter competitivo de las elecciones y una gran responsabilidad sobre esta cuestión (la de generar elecciones competitivas) la tiene la administración electoral como aparato responsable de brindar y lograr igualdad de condiciones en la participación de las distintas fuerzas políticas que son parte del desarrollo de los procesos electorales. Es aquí donde ambas cuestiones se encuentran, o deben hacerlo, a fin de contribuir con el logro de tener democracias estables y consolidadas. Como se precisa en la Red de Conocimientos Electorales ACE: “La calidad de

la administración electoral, especialmente en democracias emergentes o recién instauradas, determina significativamente la credibilidad de los procesos electorales” (IDEA Internacional, IFES y Undesa, s. f.).

Sin embargo, precisando y reconociendo que las elecciones constituyen la base del concepto de democracia, que, si bien las elecciones no son suficientes por sí mismas para lograr democracias representativas, son una condición mínima para ello, y que hay democracia cuando quienes tienen el poder han sido elegidos popular, libre y abiertamente, aquí se señala, en la línea de lo que sostienen muchos autores, que únicamente en sistemas democráticos existen elecciones competitivas, por lo que resulta imprescindible que las reglas del juego estén lo suficiente claras y su cumplimiento debidamente garantizado.

De esta forma, la administración electoral tiene como una de sus principales misiones la de organizar y garantizar elecciones competitivas, cumpliendo un rol fundamental como réferi que coordina y establece reglas vinculadas al desarrollo no sólo de procesos electorales, sino también de distintos factores que pueden afectar el buen desenvolvimiento del sistema electoral de un país.

Las miradas difieren claramente sobre los criterios de evaluación apropiados, pero la mayoría concuerda en que en elecciones competitivas se pueden encontrar ciertas condiciones esenciales para asegurar la legitimidad de la democracia. Deben realizarse libres de violencia, intimidación, soborno, irregularidad, fraude sistemático y deliberada manipulación partidaria. La contienda debe proveer una alternativa irrestricta de competencia para los partidos y candidatos, sin represión de los partidos de oposición o un excesivo prejuicio en la distribución de los recursos de la campaña y el acceso a los medios. Las elecciones deben utilizar procedimientos justos, honestos y transparentes en todas y cada una de sus etapas. Además, la representación parlamentaria debe reflejar lo establecido por la voluntad popular a través del voto y las campañas deben generar una participación pública extendida (Norris, 2004, p. 1).

La administración electoral es responsable de todos y cada uno de los factores, las condiciones y los criterios que han sido expuestos en el párrafo anterior. Son sus órganos los que, en la gran mayoría de los países donde este esquema opera, deben coordinar con las fuerzas del orden y las autoridades fiscales y judiciales a fin de garantizar procesos electorales libres de violencia, intimidación, sobornos, etcétera. Es la administración electoral, a través de su potestad normativa y reguladora, la encargada de garantizar una justa distribución de recursos en las campañas y la participación en los medios, así como la neutralidad del gobierno en su actuación. También se ocupa de fijar las reglas del juego, procedimientos claros y mecanismos que generen la participación equitativa de quienes tienen derecho a sufragar, es decir, a elegir y ser elegidos, sin discriminación alguna.

Es común vincular, en este sentido, procesos electorales libres y justos con una administración electoral independiente y eficiente; en otras palabras, para una elección libre y justa es indispensable un proceso electoral administrado imparcialmente. Es por ello que los países en transición sufren con frecuencia de una falta de confianza entre los políticos, pero “para que se produzca una elección democrática todos los partidos en contienda deben aceptar el proceso y respetar los resultados” (Goodwin-Gill, 2005). La experiencia muestra que la confianza sólo es probable cuando el sistema electoral es y parece ser imparcial.

Al respecto, se pueden también vincular las nociones referidas a los procesos electorales y la administración electoral a través de catalogar como justos este tipo de procesos, señalando que éstos tienen tal característica cuando son administrados por una autoridad neutral, la administración electoral es lo suficientemente competente y tiene los recursos necesarios para tomar precauciones específicas contra el fraude en la elección y el escrutinio, la policía, los militares y los jueces (de ser el caso) tratan a los candidatos en competencia de manera imparcial durante todo el proceso; todos los contendientes tienen acceso equitativo a los medios de comunicación, las reglas electorales

no colocan sistemáticamente en desventaja a la oposición, el monitoreo independiente de la elección y el escrutinio es permitido en todos los lugares, el secreto del voto es protegido, virtualmente todos los ciudadanos habilitados para tal fin pueden votar, los procedimientos para la organización y el conteo de votos son transparentes y conocidos por todos, y existe un claro e imparcial procedimiento para las apelaciones e impugnaciones (Elklit y Svensson, 2002, pp. 32-46).

Como se puede apreciar, éste es un listado que tiene un carácter transversal con respecto a la labor de los organismos electorales y, de hecho, cada punto se vincula de cierta manera con el rol que cumplen o deben cumplir dichas instituciones.

Pero, como se precisó en la parte inicial de este apartado, suelen producirse diversos problemas en las votaciones, los que, en algunos casos, pueden ser considerados como mala administración, que convencionalmente se refiere a rutinas defectuosas y percances accidentales que son responsabilidad de los funcionarios electorales.³⁷ Estos problemas pueden deberse a fallas directivas o gerenciales, ineficiencia, incompetencia y falta de capacidad burocrática, como, por ejemplo, la existencia de largas colas en los locales de votación, padrones de electores inexactos o desactualizados, la falta de condiciones de seguridad en los locales de votación, la insuficiente provisión de cédulas de votación, el extravío de urnas, fallas técnicas en las máquinas de votación electrónica o errores matemáticos durante el conteo de votos (Alvarez y Hall, 2008).

Integridad electoral y malas prácticas electorales

Como se precisó en la “Introducción” y en el inicio de este capítulo, si bien todavía no abunda material académico sobre los temas vinculados a la administración electoral, durante la última

³⁷ Es necesario repetir que en muchos casos se hace difícil distinguir entre errores humanos genuinos y actos fraudulentos en el marco de la realización de un proceso electoral.

década este subcampo de investigación ha comenzado a florecer, pues se han generado estudios sobre los sistemas electorales, las campañas y el comportamiento electoral. Recientes líneas de investigación, como el análisis comparado de instituciones electorales, el comportamiento político y los conflictos electorales, han comenzado a fusionarse. Este proceso está generando una importante e innovadora agenda de investigación y se comienzan a reconocer diversos sectores profesionales y áreas de especialización.

Así pues, la agenda de investigación emergente sobre estos temas despliega varias características peculiares, que han surgido con la promesa de enriquecer y transformar el estudio convencional sobre la materia electoral. En ese sentido, en la misma línea de pensamiento que se ha desarrollado a lo largo de todo este capítulo, sería bastante útil dar a conocer dos conceptualizaciones distintas referidas a lo que se ha presentado como malas prácticas electorales e integridad electoral. Puede añadirse, incluso, que el primer concepto forma parte del segundo, que es mucho más amplio y tiene un mayor alcance, como se verá a continuación.

Pippa Norris (2013) es quien ha planteado recientemente la noción de integridad electoral, señalando que la misma sirve para unificar los conceptos dispersos sobre la temática electoral y sus problemas, pudiendo aplicarse a cuestiones relativas a la administración electoral, los procesos electorales y las elecciones propiamente dichas, tanto en democracias consolidadas, cuando existen fallas en su administración electoral, como en los regímenes híbridos, cuando hay una falta de confianza ciudadana en las instituciones electorales, malas prácticas que restringen la competencia partidaria o brotes de violencia electoral con resultados mortales, como en muchos países de África y Asia.

Si bien no hay un único criterio sobre cómo se define la integridad electoral ni un único grupo de investigación que esté trabajando sobre esta cuestión, el interés en la temática se ha incrementado entre la comunidad académica y los actores políticos. De hecho, muchas disciplinas ofrecen aproximaciones alternativas

para conceptualizar la noción de integridad electoral e identificar una normativa estándar, incluyendo aquellas que se basan más estrictamente en leyes domésticas, criterios administrativos y valores democráticos. Aunque estos enfoques pueden ser más útiles para el establecimiento de guías prácticas para la realización de elecciones específicas, cada uno tiene limitaciones importantes.

En ese sentido, diversos analistas políticos han buscado evaluar la efectividad de las soluciones diseñadas para hacer frente a lo que se conoce como malas prácticas electorales, incluyendo el monitoreo que realizan los observadores electorales, el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios electorales, el mejoramiento de los mecanismos de resolución de conflictos o disputas, la auditoría que realizan los organismos de administración electoral, los procesos de reforma de la estructura legal de la regulación del padrón de electores y el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Ha sido Sarah Birch (2011, pp. 13-30) quien ha tratado el tema de las malas prácticas electorales; señala que éstas consisten en la manipulación de los procesos electorales y sus resultados, de modo tal que las ventajas y los beneficios personales o partidarios sustituyen el interés público. Agrega que las elecciones deben ir de la mano con los principios democráticos donde éstos son inclusivos, generan normas que facilitan la votación directa y permiten una efectiva agrupación de las mismas a favor de los electores.

Retomando el tema de la integridad electoral, las definiciones alternativas de este concepto son comunes en las diversas investigaciones que pueden encontrarse en la literatura disponible. En estos documentos es posible observar diferentes análisis que, si bien son incompletos, resultan útiles para clarificar algunos temas, como los que se detallan a continuación. En primer término, existe un grupo de expertos que comúnmente pone énfasis en la violación de las leyes electorales domésticas, especialmente en la manipulación de encuestas y el cómputo de resultados; este tipo de análisis resulta útil para el litigio en los tribunales. Un segundo grupo de académicos, proveniente de la administración pública

especializada en estas materias, utiliza un lenguaje que gira en torno a la mala administración electoral, poniendo de relieve la calidad y la capacidad técnica de los procedimientos y los procesos electorales. Por su parte, otro grupo de expertos, constituido fundamentalmente por teóricos de la democracia, ha privilegiado un enfoque en torno a los principios de la democracia liberal, haciendo hincapié en aquellas normas que tienen la importancia y el valor suficientes para enfrentar los errores de los procedimientos electorales, como, por ejemplo, las referidas a la rendición de cuentas, la inclusión y la transparencia.

Cada uno de los enfoques proporciona útiles percepciones del complejo fenómeno de la integridad, pero ofrece, como ya se dijo, un entendimiento incompleto del término. Así pues, cuando surgen problemas electorales, éstos son frecuentemente descritos como fraude, malas prácticas, manipulación electoral o violación a los principios democráticos y los derechos humanos. Este lenguaje, un tanto superficial y lleno de vaguedades, sirve muy bien para la elaboración de análisis poco profundos con una alta cuota de diplomacia, con lo que se evita que se realicen interpretaciones más agudas y realistas. Pero, como se ha sostenido, esta visión falla en lo que respecta a la claridad conceptual, sobre todo para académicos e investigadores que buscan operacionalizar y medir este fenómeno (Norris, 2013).

Por el contrario, el concepto dominante de integridad electoral que propone Norris (2013) ayuda a unificar el entendimiento de todas estas cuestiones. Éste hace referencia a las convenciones internacionales consensuadas y a normas globales, cuyos criterios se aplican universalmente en todos los países durante el ciclo electoral, incluyendo el periodo preelectoral, la campaña, la jornada y sus resultados. Contempla también la noción de malas prácticas electorales, que es aquí utilizada para referirse a las violaciones de lo que la autora ha etiquetado como fallas de primer y segundo nivel contenidas en estas normas globales.

Así mismo, esta concepción dominante de integridad electoral se sustenta en cuatro diferentes características. En la

primera se señala que las normas globales se basan en acuerdos multilaterales, convenciones, tratados y leyes internacionales (más que en los principios de la democracia liberal o los valores normativos occidentales). En la segunda se distingue entre las malas prácticas de primer y segundo orden, de acuerdo con la severidad de sus potenciales consecuencias. En la tercera se abordan los estándares compartidos aplicados universalmente en todos los países y tipos de regímenes. Finalmente, en la cuarta se considera la noción del denominado ciclo electoral, donde una gama de malas prácticas ocurren en cualquier etapa de los procesos electorales, que comparten la particularidad de ser secuenciales. Es decir, una mala práctica electoral o un acto fraudulento puede producirse en cualquier momento del proceso electoral, y no solamente en la jornada electoral o en el cómputo de los resultados (Norris, 2013).

Los países alrededor del mundo comparten el reto de lograr estándares internacionales para la integridad del proceso electoral. Por ello, con la intención de examinar este concepto con mayor detalle, es necesario, en primer lugar, referirse a las normas globales. La primera parte de esta definición considera la integridad electoral como las competencias que presentan las normas globales, las cuales son evaluadas como legítimas si se respetan las convenciones y los estándares internacionales que gozan del consenso de todos los países. Esta aproximación está fuertemente sustentada en los tratados internacionales que los gobiernos alrededor del mundo han apoyado por más de 50 años. Las normas globales constituyen, pues, estándares universales que reflejan un consenso general y su difusión significa que no es aceptable para un gobierno hacer reclamos de soberanía en respuesta a los abusos de la integridad electoral, por lo que este enfoque evita la realización de juicios arbitrarios. Sin embargo, es necesario considerar que las normas globales son fundamentalmente diseñadas por los Estados más poderosos e importantes, apoyados por la comunidad internacional; que tienen una carga cultural en su aplicación que se sustenta en los

valores occidentales y que muchas veces pueden convertirse en ataduras que no traducen como legítimos los estándares culturales que ocurren en regiones y sociedades con otra historia y tradición política. No obstante, han sido aceptadas como las apropiadas reglas internacionales y domésticas para juzgar la calidad de los procedimientos electorales.

El fundamento de las normas globales sobre integridad electoral descansa sobre el artículo 21, inciso 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que constituye la base legal y los principios centrales que legitiman el apoyo internacional a las elecciones y la asistencia electoral. En ese mismo artículo e inciso se señala:

La voluntad popular será la que sustente la autoridad gubernamental; esta voluntad debe ser expresada en periódicas y genuinas elecciones que deberán ser universales e iguales en el sufragio y deberán ser sostenidas por el voto secreto o por un procedimiento de voto igualmente libre.

Los acuerdos sobre las normas globales que deben gobernar la realización de las elecciones se exponen en el artículo 25 del Pacto Internacional para los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, donde se especifican las siguientes consideraciones: la necesidad de tener elecciones periódicas a intervalos regulares, el sufragio universal —que incluye a todos los sectores de la sociedad—, el sufragio igualitario —que considera la idea de una persona, un voto—, el derecho a postular a un cargo público en elecciones competitivas, el derecho de todos los electores a votar, la utilización de mecanismos para garantizar el voto secreto, elecciones genuinas y legítimas y que sean el reflejo de la libre expresión de la voluntad popular. Estos estándares son también conocidos como derechos personificados para la autodeterminación. Desde que esta convención se hizo de cumplimiento obligatorio, en 1976, ha ejercido una fuerte presión sobre los 167 Estados miembros que firmaron el tratado para el cumplimiento de las normas globales de legitimidad y las obligaciones legales

vinculantes referidas a estos temas, incluyendo a los países en donde muchos de los derechos electorales son insuficientes (como China, Rusia y Cuba).

En décadas posteriores, las normas globales han marcado el ritmo y han sido respetadas y aplicadas por la comunidad internacional; como consecuencia de esto, se han elaborado directivas prácticas para observadores electorales y otras publicadas por diversas organizaciones internacionales, como la OSCE, la Unión Europea, la OEA, la Unión Africana y el Centro Carter.³⁸

Esto constituye el mandato legal internacional para las actividades electorales que realizan las organizaciones intergubernamentales, incluyendo el despliegue de misiones de observación que evalúan la calidad de las elecciones, así como las reglas generales para las agencias de las Naciones Unidas y ONG internacionales cuando proveen asistencia electoral para los Estados miembros. Sin embargo, las normas globales establecen únicamente estándares mínimos de integridad electoral.

El concepto de integridad electoral abarca también las denominadas malas prácticas de primer y segundo orden. Aunque las normas globales son universales, es conveniente distinguir los tipos de malas prácticas con base en la potencial severidad de sus consecuencias, las cuales pueden ser divididas, de forma práctica, en niveles de primer y segundo orden. Los problemas de primer orden, mayormente ocurridos en gobiernos represivos, consisten en aquellos que involucran violencia extrema y violaciones de los derechos humanos fundamentales; son incitados por las fuerzas de seguridad del Estado, partidos de gobierno o de la oposición, líderes comunales u otros actores, e incluyen el encarcelamiento de quienes discrepan con el régimen en turno, el acoso a los adversarios, la coerción a los votantes, el hecho de no respetar los resultados electorales; todo esto plantea retos fundamentales para la estabilidad del régimen. Los problemas de segundo

³⁸ Ver en el primer capítulo lo referido al rol de la comunidad internacional en los procesos latinoamericanos de democratización.

orden, por el contrario, pueden ser entendidos como aquellos que tienen como característica principal involucrar conflictos cotidianos referidos a una mala administración, falta de capacidad técnica o errores humanos que debilitan la integridad de los procesos electorales, como, por ejemplo, la existencia de padrones o listas de electores con datos inexactos, mala administración de las elecciones, compra de votos, políticas clientelistas, medios de comunicación que favorecen al gobierno, escrutinios equivocados, campañas inundadas de dinero de dudosa procedencia y barreras excesivamente altas para los cargos elegidos. Las malas prácticas de segundo orden pueden ocurrir en cualquier lado, incluso en democracias de larga tradición.³⁹

El tercer componente de la integridad electoral está constituido por la consideración de estándares de universal aplicación, así como por una infraestructura global comparativa; es decir, se entiende que las normas globales de integridad electoral son universalmente aplicables y que las violaciones a los principios y los estándares compartidos tienen la capacidad de debilitar la calidad de las elecciones en todas las sociedades, incluyendo las democracias más antiguas y estables. Las malas prácticas de primer orden en Estados autocráticos generan una preocupación internacional generalizada; pero los retos de segundo orden referidos a la integridad electoral reflejan problemas universales que pueden dañar la legitimidad de la competencia electoral en cualquier país,

³⁹ Problemas de segundo orden de integridad electoral pueden surgir en cualquier lugar, aunque es de esperar que sus consecuencias sean más serias en Estados en donde no existe una larga experiencia en procesos electorales competitivos. En efecto, en las democracias más antiguas y consolidadas, donde los sentimientos de legitimidad se derivan de la repetida experiencia de la sucesión de elecciones populares, el que ocurran este tipo de problemas en una elección en particular no necesariamente debilita la confianza en las instituciones del régimen ni los sentimientos de apoyo al sistema ni la satisfacción sobre el rendimiento general de la democracia. En cambio, en Estados con menos experiencia en elecciones competitivas, incluso mínimas irregularidades de segundo orden pueden propagarse para convertirse en problemas de primer orden. En estos países, en donde los canales para la realización de protestas pacíficas son limitados, las disputas electorales y las irregularidades pequeñas y menores (como la ligera demora en anunciar los resultados oficiales) pueden detonar una violencia masiva que tenga como víctimas a ciudadanos civiles, revueltas locales y la destrucción de propiedades y negocios a través de saqueos o incendios.

aunque no en igual grado, como se precisó en el párrafo anterior. Por ello, hay que considerar que en muchas de las democracias más establecidas se han implementado organizaciones electorales independientes capaces no solamente de administrar los comicios de acuerdo con estándares profesionales de imparcialidad, eficiencia y transparencia, sino que también cuentan con mecanismos legales para resolver los desacuerdos de manera pacífica a través de la justicia electoral. Puede esperarse, entonces, que las consecuencias de cualquier irregularidad electoral de segundo orden demuestren mayor peligrosidad para la estabilidad y la legitimidad del régimen, y una potencial desestabilización por consiguiente, en países que no cuentan con estas condiciones.

Ahora bien, aun en lugares que cuentan con todas las condiciones básicas mencionadas, las expectativas sobre las cuestiones vinculadas a la integridad electoral no se han quedado estáticas, sino que han evolucionado notablemente y han surgido nuevos retos. Es por esta razón que en la actualidad hay más requisitos para alcanzar estándares mínimos de integridad electoral, por ejemplo, una mayor inclusión política, escrutinios honestos y exactos, así como el respeto y la promoción del voto secreto y la utilización de urnas adecuadas. Además, continúa el debate sobre la implementación de retos más complejos, que incluyen las crecientes demandas sobre igualdad de género y representación de minorías, el despliegue de tecnologías de votación digital y la votación en línea (voto electrónico), demandas para elecciones más cómodas y convenientes, y la apropiada regulación de los temas del financiamiento político, las campañas en medios de comunicación y la propaganda política.

Finalmente, el cuarto y último componente de la integridad electoral es el ciclo electoral. Es necesario precisar que tanto los medios de comunicación como la literatura académica han puesto usualmente su atención en los problemas vinculados con las cédulas o votos fraudulentos y las malas prácticas en el conteo de votos, que constituyen actividades que pertenecen propiamente al día de las elecciones. Pero la comunidad internacional se ha

enfocado también en la idea referida a que la asistencia y la observación electorales no deberían considerar simplemente lo que ocurre el día de la elección o en el corto tiempo de la campaña electoral oficial, sino que las elecciones deben ser vistas como un proceso secuencial o un ciclo que involucra diversas etapas. Como se sugiere en la Red de Conocimientos Electorales ACE, el ciclo involucra todas las etapas en un proceso de elecciones:

desde la designación y discusión de los borradores de la legislación, el reclutamiento y entrenamiento del personal electoral, la planificación electoral, el registro de electores (la elaboración del padrón electoral), el registro de los partidos políticos, el nombramiento/nominación de partidos o candidatos, la campaña electoral, las elecciones, el escrutinio, el cómputo de resultados, la proclamación de los resultados oficiales, la resolución de las controversias electorales, la elaboración de informes, auditorías y archivamiento. (IDEA Internacional, IFES y Undesa, s. f.)

La administración electoral y la calidad de las elecciones en América Latina

La realidad política, social y cultural de los países latinoamericanos, y los altos niveles de desconfianza, tanto interpersonal como institucional, que continúan predominando en la región constituyen algunas de las principales causas para que la administración electoral se encuentre diseñada tal y como está.

En este orden de ideas, que se suma al tema de la desconfianza crónica latinoamericana descrita en páginas anteriores, se comparten los comentarios de Pablo Santolaya (1998), quien señala que el modelo de órganos electorales independientes y autónomos adoptado por América Latina es perfectamente viable en momentos de transición democrática. Sin embargo, se considera acertado ampliar esta afirmación, señalando que este esquema de administración electoral se puede aplicar no solamente en aquellos países que luchan por tener democracias de mejor calidad, es decir, en sistemas democráticos aún no consolidados, sino tam-

bién en países que logran mejoras notables en cuanto a la calidad de sus democracias fuera de los periodos de transición. En estas situaciones sigue siendo recomendable la adopción del modelo de órgano electoral independiente, arraigado en América Latina.

En efecto, no se considera viable en la actualidad que haya países latinoamericanos con administraciones electorales insertadas como parte del Poder Ejecutivo o Legislativo, no solamente debido a la falta de credibilidad y confianza que esos poderes poseen, sino por todos los motivos expuestos a lo largo de este capítulo, que tienen que ver con la tradición histórica y la cultura democrática, entre las principales consideraciones.

En esta investigación se plantea que, una vez obtenidos algunos logros en materia de construcción democrática, se debería buscar mejorar la estructura de la administración electoral existente en estos países dentro del esquema de organismos electorales independientes, con reformas electorales pequeñas pero permanentes y sostenidas (sin grandes cambios de golpe), y de ninguna forma dicha administración debería incorporarse a órganos de algún poder del Estado. La propia idiosincrasia de los países latinoamericanos no lo permitiría y los escándalos por corrupción, fraude, clientelismo, nepotismo, etc., se producirían frecuentemente, con lo que se generaría un retroceso con respecto a todo el camino avanzado en la lucha por consolidar democracias de calidad. En general, América Latina maneja un esquema de organismos electorales independientes y así tendrá que ser en el futuro, porque, además, la historia constitucional o republicana de estos países ha sido sustentada bajo este esquema. Lo que se tiene que hacer es buscar la continua mejora, profesionalización, optimización y modernización de sus procedimientos.

El caso argentino constituye una de las más importantes excepciones. En ese país, como se podrá notar en un cuadro posterior, la organización de las elecciones está a cargo de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y la administración de justicia en materia electoral es responsabilidad de la Cámara Nacional Electoral, que integra el Poder Judicial de la Nación. En

el marco de esta investigación se considera que podría mejorarse el diseño institucional que en esta materia tienen actualmente los argentinos, pero no sería recomendable un cambio de modelo orientado al de organismos electorales independientes, ya que esto constituiría una reforma profunda y compleja, no sólo de carácter legal, sino también político y cultural, que podría presentar, a nuestro entender, muchas más dificultades que alternativas de solución.⁴⁰

No obstante esta excepción, puede decirse que, en su mayor parte, América Latina exhibe un modelo original de organización electoral caracterizado por la existencia de organismos permanentes y especializados que gestionan de manera autónoma la función electoral y, en ciertos casos, también el registro civil (cuya razón de ser principal, además de elaborar y entregar el documento nacional de identidad, es la elaboración del padrón de electores) (Sobrado, 2008, p. 2). Este tipo de instituciones suelen ser muy potentes en muchos países de la región, sobre todo en cuanto a despliegue de recursos se refiere.

Estos organismos son en su mayoría autónomos y realizan actividades no sólo de naturaleza administrativa, sino también jurisdiccional electoral (en algunos participa de manera exclusiva o parcial la rama judicial). Seis de los organismos electorales son, además, tribunales electorales autónomos (Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay). En los demás casos el contencioso electoral está a cargo de un órgano de la rama jurisdiccional, de la jurisdicción ordinaria (Argentina y Brasil) o de la contencioso administrativa (Colombia y Venezuela) (Hernández Becerra, 2000).

⁴⁰ Según datos del Latinobarómetro (2010), los ciudadanos argentinos mantienen altos niveles de desconfianza hacia sus instituciones, tanto hacia los partidos políticos (21 puntos sobre 100) como hacia el Poder Judicial y el propio gobierno (con 24 puntos sobre 100 y 36 puntos sobre 100, respectivamente). Un panorama así no facilita la realización de grandes reformas, lo cual sustenta con mayor razón lo que aquí se ha planteado para ese país. La administración electoral utilizada por los argentinos se asemeja a los modelos español o francés desde hace mucho tiempo; su cultura y su historia así lo han decidido, por lo que este esquema tiene que ser respetado y optimizado de cara hacia el futuro.

Suelen también ser organismos colegiados, cuyos integrantes son designados de diferente manera según la legislación de cada país. En algunos casos, sus miembros son de origen exclusivamente judicial (como el Consejo Nacional Electoral de Colombia); en otros, son designados por la Asamblea Legislativa (Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela); hay casos en los que el Ejecutivo comparte la designación con el Poder Legislativo o con el Poder Judicial (Bolivia, Brasil, Paraguay) (Hernández Becerra, 2000). Existen también algunos organismos en cuya integración tienen injerencia, en diverso grado, los partidos políticos, como podrá apreciarse más adelante.

Así mismo, si bien este tipo de organizaciones tienen en común determinadas funciones, estructuras, composición o forma de elección de algunas instancias, el funcionamiento específico y puntual de cada mecanismo electoral que en el diseño comparten los países latinoamericanos suele ser comparativamente diferente en lo que a su organización interna y aplicación respecta.

El comentario sobre que dos países no tienen el mismo tipo de administración electoral vale también para América Latina, a pesar de compartir, en su generalidad, el mismo modelo. En efecto, si bien el diseño de los organismos de la administración electoral en esta región contiene muchos aspectos que comparten diversos países, como los de la autonomía e independencia del Ejecutivo, el carácter de estables, permanentes y con dedicación exclusiva, no existe un organismo electoral latinoamericano idéntico a otro.

Esto se puede explicar de diferentes maneras. Una de éstas sería la del contexto al que hacía mención Dieter Nohlen (2005). Es un hecho que la tradición cultural, democrática, cívica y jurídica de cada país determina su realidad, no sólo en materia electoral sino en las diferentes cuestiones importantes y cotidianas de la vida.⁴¹

⁴¹ En ese sentido, se pueden notar en países vecinos (Argentina y Uruguay, Perú y Ecuador, Colombia y Venezuela, Costa Rica y Nicaragua, Guatemala y México, por nombrar sólo algunos ejemplos) notables diferencias existentes entre sus respectivas administraciones electorales a pesar de ser países vecinos y compartir, en algunos casos, muchos aspectos en lo que a su cultura se refiere.

Si bien no se tiene la intención de hacer de ésta una investigación estática, se considera útil presentar el estado actual de la administración electoral latinoamericana. Aclaremos que los organismos electorales continuamente se modernizan y que su funcionamiento interno varía, por lo que puede ocurrir que algunos de los cuadros que se presentan a continuación hayan quedado, al momento de leer este documento, desactualizados por algún cambio realizado en los últimos meses.

En ese sentido, uno de los aspectos en el que los órganos electorales latinoamericanos suelen ser de lo más variados es el tema de la composición,⁴² lo cual se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Composición de organismos electorales en América Latina⁴³

País	Organismo electoral	Número de miembros que conforman la alta dirección o el pleno del órgano electoral (en caso de ser un colegiado)	Institución(es) que nombra a los miembros de la alta dirección de los órganos electorales
Argentina	Cámara Nacional Electoral ⁴⁴	3	Presidente en acuerdo con el Senado.
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9	Congreso de la República.
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	5	Corte Suprema, presidente de la república y Senado.

⁴² Ver también el tema de la independencia de los organismos electorales desarrollado en el tercer capítulo de este trabajo, a fin de complementar lo señalado en este apartado.

⁴³ Estos datos corresponden a un determinado momento, por lo que no sería extraño que algunos de los organismos electorales aquí detallados cambien de composición en cualquier oportunidad; así, se recomienda siempre verificar este tipo de información en las páginas oficiales.

⁴⁴ Según lo explicado anteriormente, se hace la precisión de que en Argentina no existen organismos electorales, pero resulta importante considerar la composición de su órgano judicial electoral.

País	Organismo electoral	Número de miembros que conforman la alta dirección o el pleno del órgano electoral (en caso de ser un colegiado)	Institución (es) que nombra a los miembros de la alta dirección de los órganos electorales
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	5	Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Colegio de Abogados, decanos de universidades públicas y privadas, respectivamente.
México	Instituto Nacional Electoral ⁴⁵	11	Senado y Cámara de Diputados.
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	7	
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	5	Comisión Seleccionadora (partidos y asambleístas independientes).
	Tribunal Contencioso Electoral	5	
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	5	Asamblea Nacional.
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	7	Asamblea Legislativa Nacional y Poder Ejecutivo.
Brasil	Tribunal Superior Electoral	7	Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justicia y presidente de la república.

⁴⁵ En México, por la reforma constitucional de diciembre de 2013, el muy conocido y posicionado Instituto Federal Electoral (IFE) cambia de nombre y composición. A partir de 2014 se llamará Instituto Nacional Electoral (INE).

País	Organismo electoral	Número de miembros que conforman la alta dirección o el pleno del órgano electoral (en caso de ser un colegiado)	Institución(es) que nombra a los miembros de la alta dirección de los órganos electorales
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	3	Senado en acuerdo con el Ejecutivo.
Uruguay	Corte Electoral	9	Asamblea General y partidos políticos.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3	Corte Suprema de Justicia.
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	5	Asamblea Legislativa.
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	5	Congreso de la República.
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	3	Congreso Nacional de la República.
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	7	Asamblea Nacional y presidente de la república.
Panamá	Tribunal Electoral	3	Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Corte Superior de Justicia.
República Dominicana	Junta Central Electoral	9	Senado de la república.

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a esta cuestión, existe un enfoque que expone la distinción en Latinoamérica entre dos principios orientadores de los organismos electorales. El primero tiene que ver con el principio de la vigilancia partidista recíproca, que plantea que, integrando los organismos electorales con representantes de los partidos,

éstos se vigilarán mutuamente, cuyo resultado será que el proceso se realice con limpieza y que tenga credibilidad. Bajo este enfoque, entonces, los miembros de los organismos electorales tendrían que ser predominantemente representantes de los partidos políticos.

El segundo principio es el de la imparcialidad, que supone que para garantizar la limpieza y la credibilidad de las elecciones es preferible la integración de los organismos electorales por individuos que no tengan vínculo alguno con los partidos políticos. De modo que a los miembros de estas instituciones se les exige ser independientes políticamente. La designación de los miembros de los órganos electorales 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, los organismos electorales latinoamericanos se pueden clasificar en tres categorías: no partidistas de designación no política, no partidistas de designación política y partidistas (Hernández y Molina, 1998, p. 3).

Teniendo como sustento este criterio, se puede señalar que, a menor carácter partidista, mayor será la garantía de honestidad y la credibilidad, especialmente en condiciones de multipartidismo. Los que defienden este criterio señalan que la vigilancia partidista recíproca presenta, en primer lugar, el problema que se sustenta en la desconfianza, y cualquier situación que altere momentánea o permanentemente el equilibrio dará lugar a violaciones a la ética en algunos casos o a la suspicacia y pérdida de credibilidad en otros. En condiciones de bipartidismo 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, como es el caso de las naciones latinoamericanas. 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 no. Por otra parte, es igualmente factible en América Latina que existan partidos fuertes electoralmente 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 de votación y actos del proceso, de modo que su capacidad de vigilancia será parcial, y su desconfianza, directamente proporcional a estas carencias (Hernández y Molina, 1998, pp. 3-4).

En lo que a las funciones de estos organismos respecta, una adecuada manera de presentarlas tiene que ver con los momentos o periodos en los que se realizan o no elecciones. Los procesos electorales en América Latina tienden a iniciarse, no solamente por cuestiones normativas sino también por costumbre y tradición, desde el momento en que son convocados y finalizan en el instante en el que se proclaman oficialmente los resultados, por lo que suelen durar varios meses, dependiendo del país del que se trate. Durante esta etapa (la que podría denominarse como periodo electoral), los organismos electorales deben encargarse de la inscripción de candidaturas, la organización del proceso electoral (que incluye la elaboración y la distribución del material electoral, la designación de locales de votación, la designación de los miembros de mesa o juntas receptoras de voto, la capacitación de los principales actores, etc.), la administración de justicia electoral, el conteo de los votos o escrutinio, el cómputo de votos, el establecimiento de directivas vinculadas al desarrollo del proceso, entre las principales actividades.

Además, los órganos electorales comparten la responsabilidad de crear las condiciones para garantizar el secreto y la universalidad del voto, sobre todo las que tienen que ver con infraestructura y comodidad en los locales de votación, así como de actualizar periódicamente el padrón electoral.

En estos periodos electorales, los organismos de la administración electoral suelen contratar de manera temporal una gran cantidad de funcionarios y empleados. Por lo general, una institución de este tipo (dependiendo de si es una sola en el país o comparte actividades con otra entidad) puede tener decenas o cientos de empleados en periodos no electorales, pero miles o decenas de miles en épocas electorales.

Es oportuno comentar ahora algunas cuestiones que tienen que ver con el recurso humano que forma parte de este tipo de instituciones, en donde es común encontrar personal estable y permanente (ya sea proveniente de partidos o no, según el país del que se trate), y otro grupo de profesionales (generalmente en mayor número) que son contratados temporalmente con motivo de la realización de procesos electorales específicos. Usualmente, un órgano de este tipo tiene un personal nuclear o principal en su sede central y despliega cantidades pequeñas de personas en sus oficinas regionales, de ser el caso. Algunos de los aspectos más positivos de tener personal independiente y dedicado exclusivamente a los organismos electorales son el de la confidencialidad y la neutralidad, así como el de la profesionalización, la especialización y la eficiencia técnica y administrativa. Además, se contribuye a la construcción de institucionalidad y a la sostenibilidad de proyectos a mediano y largo plazo. En este sentido, los órganos electorales deben tener los recursos humanos, económicos y tecnológicos necesarios y suficientes para llevar adelante un proceso electoral limpio y transparente.⁴⁶

⁴⁶ Un aspecto a cuidar es el que la administración electoral permanente que realice actividades de manera sostenida no sea vista como una enorme máquina burocrática, como suele ocurrir en algunos países de la región, especialmente en Centro y Norteamérica. Una de las críticas que se les suele hacer a este tipo de instituciones es el gran presupuesto que, en algunos casos, se gastan en mantener estructuras tan grandes y con tanto personal. En defensa, están quienes opinan que este tipo de estructuras resultan más rentables que generar organismos y funcionarios temporales, o quienes sostienen que la democracia no tiene porqué ser “barata” y que en sociedades como las latinoamericanas, que tienen muchas veces un funcionamiento institucional claramente informal, es recomendable invertir en estos temas, en salvaguarda de las respectivas democracias.

Por su parte, en periodos no electorales, los organismos de administración electoral latinoamericanos, en su mayoría, realizan actividades vinculadas con la educación y la capacitación (tanto la capacitación interna de su personal como la educación ciudadana o para la democracia). Llevan a cabo también procesos de revocatoria, vacancia o suspensión de autoridades elegidas por voto popular; coordinan actividades con las organizaciones políticas, incluyendo la fiscalización de los fondos partidarios; se dedican, además, a la investigación y al desarrollo de proyectos especiales, a la elaboración de normas para la reforma o mejora del sistema electoral, la administración electoral y las elecciones; a implementar actividades de modernización de sus procesos, tanto internos como externos, y a la planificación de los procesos electorales que deberán organizarse en el futuro según el respectivo calendario. Este listado de actividades podría aumentar o disminuir según el país y el tipo de institución del que se trate.

Uno de los recientes enfoques para ordenar los organismos electorales latinoamericanos lo propone Joseph Thompson (2012), quien se refiere a un criterio de “concentración”, que puede ser explicado de la siguiente manera: 1) organismos electorales concentrados en grado máximo, cuando la administración electoral, la solución de controversias electorales y el registro civil se encuentran en manos del mismo organismo (es el caso de Costa Rica y Panamá, con variaciones en Uruguay y Bolivia); 2) organismos electorales concentrados en grado medio, cuando la administración electoral y la solución de controversias electorales se encuentran en manos del mismo organismo, pero con un registro civil autónomo (es el caso de Honduras, El Salvador y Guatemala); 3) organismos electorales concentrados pero cuyas resoluciones son revisadas en sede judicial, manteniendo el control sobre el registro civil (es el caso de Venezuela); 4) organismos electorales desconcentrados (como en México y Chile, que tienen un organismo autónomo para la administración electoral y un organismo que es parte del Poder Judicial para la calificación de elecciones y resolución de conflictos; Colombia, en donde exis-

te un organismo autónomo para la administración electoral y la coordinación nacional de los registros, un organismo para la interpretación de las normas electorales y una sección del Consejo de Estado para los conflictos electorales; Ecuador y la República Dominicana, en donde existe un organismo autónomo para la administración electoral y otro organismo autónomo para la calificación de elecciones y resolución de conflictos, y Perú, en donde existen tres organismos autónomos, uno para la administración electoral, otro para la calificación de elecciones y resolución de conflictos, y otro que se encarga del registro civil de las personas), y 5) organismo electoral único para la mayor parte de la materia electoral (la Cámara Nacional Electoral) pero con funciones electorales en manos del Ejecutivo (Ministerio del Interior) (es el caso de Argentina).

En lo que respecta a la denominación de los organismos electorales latinoamericanos, ésta varía con los países: Tribunal o Consejo Supremo Electoral (o en algunos casos Nacional de Elecciones), Consejo, Oficina, Cámara o Corte Nacional Electoral o de Procesos Electorales; Consejo, Junta o Comisión Central de Elecciones; Tribunal Superior Electoral o Superior de Justicia Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones o Calificador de Elecciones, Tribunal Federal Electoral, o Jurado Nacional de Elecciones (Hernández Becerra, 2000).

Para complementar lo expresado hasta este punto, se presenta a continuación un cuadro relativo a la existencia de organismos electorales en algunos países de la región.

Cuadro 7

Países que separan funciones en dos organismos o autoridades

País	Organiza proceso electoral	Imparte justicia electoral
Argentina	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Cámara Nacional Electoral
Colombia	Registraduría Nacional de Estado Civil	Consejo Nacional Electoral
Chile	Servicio Electoral Público	Tribunal Calificador de Elecciones
Perú ⁴⁷	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Jurado Nacional de Elecciones
México	Instituto Nacional Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Tribunal Contencioso Electoral
República Dominicana ⁴⁸	Junta Central Electoral	Tribunal Superior Electoral

Fuente: elaboración propia.

⁴⁷ El Perú incluye, además, como parte del mal denominado “sistema electoral” (figura así en la Constitución de aquel país, pero lo técnicamente correcto es “administración electoral”), al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), responsable de la elaboración del padrón electoral y de la expedición del documento nacional de identificación (DNI).

⁴⁸ En la Constitución de 2010 se produjo un cambio en el diseño de la administración electoral de la República Dominicana, país que históricamente tuvo un único órgano electoral: la Junta Central Electoral. Por la nueva Constitución, la administración electoral dominicana se conforma ahora por dos organismos: la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral.

Cuadro 8

Países que concentran funciones en un solo organismo

País	Organiza proceso e imparte justicia electoral
Bolivia	Órgano Electoral Plurinacional
Brasil	Tribunal Superior Electoral
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral
Uruguay	Corte Electoral
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral
Honduras	Tribunal Supremo Electoral
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral
Panamá	Tribunal Electoral
Venezuela	Consejo Nacional Electoral

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la mayoría de los organismos electorales en América Latina promueve la participación de distintas misiones de observación electoral, tanto nacionales como internacionales, a fin de que presencien, analicen y evalúen no sólo los hechos ocurridos durante la jornada electoral, sino todas las etapas del proceso, desde la convocatoria de elecciones hasta la proclamación de los resultados.

Los organismos electorales como reguladores del funcionamiento y el financiamiento de los partidos y las campañas electorales

Una de las principales funciones de los organismos de administración electoral independientes y autónomos consiste en el rol de regulación que desempeñan. En efecto, estas instituciones establecen las reglas del juego del proceso electoral, tanto en la forma como en el fondo, a nivel interno y externo.⁴⁹

En ese sentido, existen suficientes motivos para sostener que los organismos electorales tienen la capacidad de influir sobre el comportamiento electoral de los distintos actores que participan en unas elecciones, principalmente porque asumen la tarea de ser los réferis en ese juego en que consiste la lucha por el poder en nuestras democracias.

Como se ha dicho, en América Latina la mayoría de los países han optado por elegir el modelo de administración electoral permanente y especializado, y un rasgo que resulta característico de estos órganos electorales es que son los grandes reguladores de los procesos. Este tipo de instituciones son las encargadas de establecer o precisar temas a través de normas, referidas, por ejemplo, a cuáles son los impedimentos para la realización de propaganda política por parte del partido en el gobierno, cuáles son los requisitos para ser candidatos a un cargo de elección popular, con cuánto tiempo de anticipación deben renunciar los funcionarios públicos a sus respectivos cargos si es que quieren participar en un próximo proceso electoral o los requisitos técnicos que deben cumplir las encuestadoras para poder publicar sus encuestas. Todos estos ejemplos podrían

⁴⁹ Los elementos técnicos para conducir una elección son de una magnitud y una dificultad enormes. Una gran cantidad de detalles necesitan ser tenidos en cuenta en un corto tiempo, con plazos perentorios que cumplir (los cuales se vencen indefectiblemente para pasar a una nueva etapa) y, con frecuencia, en un ambiente bastante tenso y politizado. Así mismo, el órgano electoral que administra justicia en la materia debe establecer mecanismos claros y transparentes en lo que respecta no solamente a la calificación de elecciones y procedimientos de impugnación, sino también al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

enmarcarse dentro de lo que se podría denominar la “regulación convencional” de los procesos electorales.⁵⁰

Existen también mecanismos de regulación no convencionales, como los pactos éticos (pactos de no agresión entre organizaciones políticas) o distintas campañas y herramientas que se utilizan para ofrecer información a la ciudadanía sobre los diferentes aspectos que intervienen en una elección. Este tipo de iniciativas son generalmente desarrolladas por organismos electorales que tienen funciones que van más allá de las estrictamente jurisdiccionales, organizacionales y fiscalizadoras del proceso electoral, como ocurre en México, República Dominicana, Panamá, Guatemala, Honduras, Colombia y Perú, por citar algunos casos.

Esto ha obligado a hacer política de una forma diferente porque las reglas del juego no son las mismas a las de hace algunos años, lo cual significa, sin duda alguna, un cambio en la manera en que las agendas de las organizaciones políticas y los candidatos encaran las campañas electorales.

Por un lado, son las organizaciones políticas las que tienen que programar sus actividades tomando en cuenta los plazos, las regulaciones y otros mecanismos que establezcan los órganos electorales. Por otro, estas organizaciones tienen que ser capaces de manejar y estar al día con herramientas tecnológicas vigentes en la actualidad, como el uso de Internet (Facebook, Twitter) o de los teléfonos celulares, sobre todo en América Latina, donde cada vez más familias tienen acceso a este tipo de instrumentos. Las organizaciones políticas se verán también en la obligación de ser muy cuidadosas al momento de elegir a sus candidatos, ya que sus currículos serán públicos y el ciudadano tendrá fácil acceso a éstos.

⁵⁰ Los organismos electorales pueden ejercer tal influencia sobre el proceso electoral que deciden incluso quien puede ser candidato y quien no, como ocurrió en las elecciones municipales de 2010 en Perú, en donde el JNE vetó al candidato a la alcaldía de Lima por el partido Cambio Radical, Álex Kouri, por no cumplir con el requisito del domicilio en la ciudad en la cual se postulaba; Kouri tenía en las encuestas previas aproximadamente 20% de la intención de votos, estando ubicado en el segundo lugar de las preferencias de los ciudadanos.

Por su parte, las organizaciones políticas y los candidatos deberán poner énfasis en la formación de cuadros y equipos de campaña que sean capaces de elaborar agendas y cronogramas de trabajo considerando las reglas del juego que establezcan los organismos electorales y los demás factores externos que puedan afectar su desempeño en el marco de los procesos electorales si quieren salir airoso de una elección, ya que incluso está en juego su propia existencia, puesto que, en algunos casos, podrían perder su inscripción en el correspondiente registro de partidos políticos que tiene cada país.

Un tema importante a desarrollar con mayor amplitud es el referido al control del financiamiento de los partidos políticos. Pero, antes de entrar en la materia, es necesario enfatizar: el desarrollo teórico y normativo que será presentado a continuación tiene algunas imprecisiones y vacíos legales en muchos países latinoamericanos, y se encuentra en constante revisión, discusión y proceso de reforma, por lo que varía constantemente. En ese sentido, la presente descripción y su consecuente análisis corresponden a un momento específico, en un tiempo en el que se produce una constante evolución sobre esta temática.

Así pues, en la actualidad existen diversos mecanismos para ejercer el control del financiamiento de los partidos políticos, los cuales, casi en todos los casos en América Latina, están a cargo de los organismos electorales. Es necesario señalar que el dinero en la política y en las campañas electorales constituye uno de los aspectos más complejos a regular, por algunas consideraciones que serán explicadas.

En primer lugar, porque forma parte de los asuntos centrales sobre los cuales se suelen plantear reformas políticas en la región; sus ejes más relevantes son el tipo de financiamiento que los partidos deben recibir, quién debe financiarlos, la participación o no del Estado en el financiamiento, los límites de la financiación, los mecanismos de transparencia y la rendición de cuentas... Y es justamente en el tema de la transparencia y la rendición de cuentas donde los organismos electorales deben ser protagonistas importantes.

A pesar de que no hay recetas únicas ni de aplicabilidad uniforme para todos los sistemas políticos latinoamericanos, idea que se ha sostenido para distintos conceptos que se han presentado a lo largo de este trabajo, puede observarse una tendencia clara en la región a buscar un equilibrio en la influencia del dinero en la política, así como a fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Sobre esta materia han sido IDEA Internacional y la OEA, junto con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), las que han profundizado sobre los aspectos más sensibles en el texto *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, el cual constituye la continuación o complemento de la obra *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, en donde se presenta de forma comparada un detallado análisis sobre el financiamiento de la política y las campañas electorales en 18 países de la región. Constituye, pues, el estudio más relevante sobre este tema, motivo por el cual ese documento será el que sustente en su mayor parte las ideas que serán desarrolladas de aquí en adelante hasta concluir con este apartado.

En ese sentido, puede afirmarse, en términos generales, que los resultados han mostrado que el tema del financiamiento de la política es clave para la salud de la competencia política democrática y que los partidos políticos necesitan fondos para cumplir sus funciones de intermediación y representación, pero también deben ser fiscalizados y controlados para evitar caer en diversos problemas y abusos que surgen en algunas ocasiones. Existe, pues, una importante inclinación en los diversos países a establecer limitaciones al ingreso de los fondos, por fuente y por monto, así como mecanismos e instrumentos de control y rendición de cuentas con la finalidad de hacer más equitativa y justa la competencia política (IDEA Internacional, OEA y UNAM, 2011).

Hay que tener en cuenta también que la situación actual es muy diferente a la de hace algunos años con respecto a la competencia política y electoral, ya que existen más organizaciones políticas o alianzas que participan en los procesos electorales, las cuales se han

vuelto mucho más competitivas y especializadas. Esto hace necesaria una mayor inversión por parte de los partidos políticos, puesto que necesitan formar a más personas y tener campañas electorales más potentes para poder obtener una mayor cantidad de votos. Así, el debate que genera mayor polémica y discusión se produce en torno a cómo evitar que el dinero que financie a los partidos políticos y sus respectivas campañas provenga de fuentes ilícitas, como el narcotráfico y el lavado de activos, teniendo en cuenta que un sistema de partidos resistente fortalece a las democracias, para lo cual es necesario hacer más fuertes a los partidos políticos y aumentar la confianza ciudadana en sus procesos electorales (IDEA Internacional, OEA y UNAM, 2011, p. 4).

En lo que respecta a los modelos de financiamiento, cabe resaltar la existencia de tres: el público, el privado y el mixto. El financiamiento público incluye las subvenciones directas (fondos públicos desembolsados a partidos y a candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley, en dinero o en bonos, generalmente para actividades partidarias, electorales, de investigación y capacitación), los subsidios indirectos (subvenciones en especie, como servicios, beneficios tributarios, acceso gratuito a los medios de comunicación públicos y privados, distribución de publicaciones, capacitación) o los subsidios específicos (fondos entregados a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por éstos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación). Esto se produce en todos los países de la región,⁵¹ salvo en Venezuela, que no acepta ninguna de las tres modalidades, y Bolivia, en donde sólo se permite el financiamiento público indirecto. El financiamiento privado está constituido por donaciones de individuos o personas naturales, sindicatos y empresas. Destaca que todos los países de la región, salvo El Salvador y Nicaragua, prohíben las donaciones provenientes del

⁵¹ O al menos lo contemplan en su legislación. Se hace esta aclaración, ya que, por ejemplo, en el Perú si bien la Ley de Partidos Políticos núm. 28094 promulgada en 1993 establece el financiamiento público directo, supedita su aplicación a las posibilidades de la economía nacional. Hasta 2013 este beneficio nunca ha sido otorgado.

extranjero y que muchos ponen topes a los montos nacionales donados (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay). Así mismo, 12 países prohíben donaciones anónimas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela). Finalmente, el financiamiento mixto es aquel que combina el público y el privado, y es el que predomina en la región, aunque con diferentes esquemas regulatorios (IDEA Internacional, OEA y UNAM, 2011, pp. 6-9).

Otra cuestión relevante es la rendición de cuentas, de la cual, salvo en Chile, Guatemala y Honduras, son responsables los partidos políticos, ya sea solos o compartiendo tal responsabilidad con los candidatos. Cabe señalar que únicamente El Salvador no prevé la figura de la rendición de cuentas.

En lo que tiene que ver con los órganos de control, puede mencionarse que, en general, la legislación electoral de todos los países de la región establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de las campañas electorales. En la mayor parte de los casos, la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae exclusivamente sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Uruguay, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela).

En una segunda categoría, se ubican los países en los que se asigna esta tarea a la contraloría de la república (El Salvador). En una tercera categoría, tanto la institución electoral como la contraloría general de la república se responsabilizan por dicha labor (Costa Rica y República Dominicana). Finalmente, están los casos de Argentina y Nicaragua, que no pueden ubicarse en las clasificaciones anteriores, ya que mientras en Argentina la tarea de supervisión es llevada a cabo por los jueces federales con competencia electoral, en Nicaragua esta labor es efectuada por una combinación de diferentes órganos: la contraloría general, el órgano electoral y el Ministerio de Hacienda y Crédito (Zovatto, 2003, p. 52).

Se presenta a continuación un cuadro ilustrativo sobre esta cuestión:

Cuadro 9

Control del financiamiento de los partidos políticos

País: Argentina

Órgano de control: jueces federales con jurisdicción electoral y Cámara Nacional Electoral, con competencia en todo el país

Artículos de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos. Ley 25.600

Artículo 45: “Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez (10) ejercicios”.

Artículo 46: “El partido deberá nombrar un tesorero titular y uno suplente, cuyos datos de identidad y profesión deberán ser comunicados al juez federal con competencia electoral correspondiente, a la Cámara Nacional Electoral y a la Auditoría General de la Nación”.

País: Bolivia

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 55 de la Ley de Partidos Políticos: “El órgano electoral tiene competencia para fiscalizar la administración del patrimonio partidario, para lo cual podrá requerir información sobre los recursos recibidos de los partidos, información sobre el uso de los recursos públicos, opinión calificada e independiente sobre sistemas de administración y control interno, estados financieros actualizados. El órgano electoral reglamentará los procedimientos de la fiscalización estatal”.

País: Brasil

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos: “A la justicia electoral compete la fiscalización de los registros contables y de los balances y, más aún, de los gastos de campaña electoral, para lo que exigirá:

- a) La obligatoriedad de constitución de comités y designación de dirigentes partidarios específicos para movilizar recursos financieros en las campañas electorales.
 - b) La caracterización de la responsabilidad de los dirigentes del partido y comités, inclusive del tesorero, que responderán civil y criminalmente por cualquier irregularidad.
-

-
- c) Registros contables con documentación que comprueben la entrada y salida de dinero o de bienes recibidos y aplicados.
 - d) La obligatoriedad de ser conservada por el partido la documentación comprobatoria de sus prestaciones de cuentas, por un plazo no inferior a cinco años.
 - e) La obligatoriedad de prestación de cuentas por el partido político, sus comités y candidatos, al cierre de la campaña electoral, con entrega inmediata a la tesorería del partido de los saldos financieros eventualmente requeridos”.
-

País: Colombia

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 18 de la Ley Electoral: “Con el objeto de garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña, los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos, crearán y acreditarán ante el Consejo Nacional Electoral un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal”.

Artículo 20 de la Ley Electoral: “El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo referente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, período de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal”.

Artículo 21 de la Ley Electoral: “El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas”.

País: Costa Rica

Órgano de control: órgano electoral y contraloría general

Artículo 121 de la Ley Electoral núm. 8765: “Los partidos políticos están obligados a llevar dentro de su contabilidad el financiamiento privado. El TSE, mediante resolución fundada, podrá ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos, a efecto de verificar el respeto a las normas que regulan la materia, que podrán realizarse por medio de la dirección especializada en el tema, de profesionales o firmas contratadas con tal propósito”.

Artículo 105: “La Contraloría General de la República registrará al contador público autorizado que quiera brindar servicios profesionales a los partidos políticos”.

Artículo 132: “El tesorero del partido político estará obligado a informar trimestralmente al TSE sobre las donaciones, las contribuciones o los aportes que reciba. Sin embargo, durante el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, el informe será mensual. En todo caso, cuando un partido político no reciba contribuciones dentro de los períodos señalados estará obligado a informar tal circunstancia. Toda la información contable de los partidos políticos es de acceso público por medio del TSE”.

Artículo 133: “En los mismos plazos y con la misma regularidad, los tesoreros deberán suministrar como anexo de los citados informes trimestrales, copias certificadas del auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, el estado de cuenta bancaria y de los estados contables del período, emitidos por un contador público autorizado”.

País: Chile

Órgano de control: órgano electoral y contraloría general

Artículos de la Ley de Partidos Políticos. Ley 18.603

Artículo 34: “Para los efectos de esta ley, los partidos políticos llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance, debiendo conservar la documentación que respalde sus anotaciones.

El Director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dictará instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros y de efectuar el balance.

El Director del Servicio Electoral solicitará los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario, y mantendrá copia de estos antecedentes, los que quedarán a disposición del público para su consulta, de acuerdo con las normas que aquél señale”.

Artículo 35: “Los partidos políticos practicarán un balance por cada año calendario y remitirán un ejemplar del mismo al Director del Servicio Electoral. Si éste estimare necesario formular aclaraciones, requerirá del partido las informaciones y los antecedentes del caso, el que deberá proporcionarlos en el plazo prudencial que fijare dicho funcionario.

El Director del Servicio Electoral podrá rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos. En caso de no existir objeciones o si éstas fueren solucionadas, el Director del Servicio Electoral ordenará publicar el balance en el *Diario Oficial*, a costa del partido”.

La ley estableció sanciones económicas a quienes vulneren las normas establecidas en ésta. La responsabilidad administrativa de los funcionarios de la administración del Estado que pudiera resultar como consecuencia de infracciones a la ley se hará efectiva a través de procedimientos disciplinarios que llevará a efecto la Contraloría General de la República. Cualquier persona puede realizar una denuncia ante ésta.

País: Ecuador

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 138 del Código Electoral: “El Consejo Nacional Electoral ejercerá las funciones de control de todo lo relacionado con esta materia y tendrá potestad privativa y controladora para realizar exámenes de cuentas en lo relativo a monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales.

El Consejo Nacional Electoral también tendrá la facultad de requerir a cualquier organismo o entidad pública o privada, depositarios de información, los datos que precise para el control del monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en la campaña electoral”.

País: El Salvador

Órgano de control: contraloría general (Corte de Cuentas de la República)

La Corte de Cuentas de la República supervisa el uso de la deuda pública (artículos 187-195 del Código Electoral).

Artículo 3 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República: “Asimismo, están sujetos a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismos y personas que, no estando comprendidos en el inciso anterior, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos”.

País: Guatemala

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: “Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña. El reglamento regulará los mecanismos de fiscalización”.

País: Honduras

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 87 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas: “Los Partidos Políticos deberán establecer Sistemas Contables que permitan un control eficiente de sus operaciones financieras y presentarán al Tribunal Supremo Electoral los informes de los ingresos y egresos de los gastos de las campañas que realizan”.

País: México

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

...

b) Informes de campaña:

I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente”.

País: Nicaragua

Órgano de control: contraloría general, órgano electoral y Ministerio de Hacienda y Crédito

Artículo 99 de la Ley Electoral núm. 331: “El Estado destinará una asignación presupuestaria específica del uno por ciento de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República correspondiente, para reembolsar exclusivamente los gastos de la campaña electoral en que hayan incurrido los partidos políticos o alianzas de partidos que hubieren participado en las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano y que después de ella hayan conservado su personalidad jurídica. Debiendo rendir cuentas en forma documentada y detallada ante la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Supremo Electoral”.

Seis meses antes de cada elección, se crea la Procuraduría Específica Electoral, que también fiscaliza el financiamiento de los partidos políticos.

País: Panamá

Órgano de control: órgano electoral y contraloría

Artículo 182 del Código Electoral: “El Tribunal Electoral reglamentará, fiscalizará y auditará el manejo del financiamiento público contemplado en este Capítulo para asegurar la eficacia de éste”.

La contraloría interviene en lo relacionado con el financiamiento público.

País: Paraguay

Órgano de control: órgano electoral

Artículos del Código Electoral Paraguayo:

Artículo 278: “A los efectos de establecer los debidos controles por parte de la Justicia Electoral, cada partido, movimiento político y alianza que propicien candidatos están obligados a:

a. Designar un administrador de la campaña electoral, con quien la Justicia Electoral entenderá todas las cuestiones atinentes al flujo y control de los cómputos”.

Artículo 280: “En las cuentas antes expresadas deberán depositarse todas las cantidades afectadas para sufragar gastos electorales, sean de origen público o privado. El Tribunal Electoral podrá en cualquier momento exigir la presentación de todas las informaciones referidas al manejo de fondos electorales a los respectivos administradores”.

Artículo 281: “Dentro de los sesenta días siguientes a las elecciones deberán elevar al Tribunal Electoral cuenta documentada de todos los gastos e ingresos irrogados (*sic*) por la campaña.

Independientemente de las responsabilidades penales en que pudieran incurrir los administradores, la falta de remisión de tales resultados a la Justicia Electoral determinará la cesación de todo aporte, subsidio o subvención de parte del Estado”.

País: Perú

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos: “Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos.

La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios”.

País: República Dominicana

Órgano de control: órgano electoral y contraloría general

Artículo 52 de la Ley Electoral 275-97: “Los partidos que hayan optado por la contribución electoral se obligan a crear un sistema contable de acuerdo con los principios legalmente aceptados, en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos del partido.

Párrafo I. El hecho de no recurrir a la contribución electoral no exime a partido alguno de implementar el indicado sistema contable, el que será auditado en el momento que la Junta Central Electoral lo disponga.

Párrafo II. La Junta Central Electoral solicitará a la Contraloría General de la República, que audite los registros contables de cada partido para determinar las fuentes de ingresos y los gastos correspondientes en la campaña”.

País: Uruguay

Órgano de control: órgano electoral

Artículos de la Ley de Financiamiento de los Partidos:

Artículo 34: “El comité de campaña estará obligado a presentar a la Corte Electoral, 30 (treinta) días antes de celebrarse la elección nacional, un presupuesto inicial de campaña en donde se detallarán los gastos e ingresos previstos en términos generales así como los detalles de las donaciones recibidas hasta la fecha”.

Artículo 35: “Dentro de los 90 (noventa) días posteriores a la celebración del acto eleccionario, el comité de campaña deberá presentar a la Corte Electoral una rendición de cuentas definitiva en la que se especificarán los ingresos y egresos de la campaña, así como el origen de los fondos utilizados.

Los candidatos que participen de la segunda vuelta electoral harán un complemento de esa rendición de cuentas teniendo 30 (treinta) días adicionales del plazo preceptuado”.

Artículo 37: “Las rendiciones de cuentas presentadas ante la Corte Electoral tendrán carácter público y podrán ser consultadas por cualquier persona, sin limitación alguna. Asimismo se publicará un resumen de la rendición de cuentas en el *Diario Oficial* y en una página electrónica oficial”.

País: Venezuela

Órgano de control: órgano electoral

Artículo 201 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política: “Se crea la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales como órgano encargado de los controles establecidos en esta Ley, así como en otras leyes de la República sobre el financiamiento de las campañas electorales, de las organizaciones políticas y sus candidatos, y ejercerá su competencia bajo la dirección y supervisión del Consejo Nacional Electoral”.

Artículo 203: “Los partidos políticos y grupos de electores estarán obligados a llevar una contabilidad especial donde consten, junto con los ingresos, los egresos por concepto de propaganda. Los libros de contabilidad y sus soportes estarán a la disposición del Consejo Nacional Electoral y de la Contraloría General de la República”.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación que sobre el particular existe en cada país y de IDEA Internacional, OEA y UNAM (2011).

Otro aspecto relevante es el relacionado con los instrumentos legales que pueden utilizarse para realizar esta regulación. De acuerdo con lo que señalan IDEA Internacional, OEA y la UNAM (2011):

El papel del dinero en la actividad política democrática puede ser regulado mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al sistema de financiamiento político (SFP). El SFP es el conjunto de normas que regula el indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último. Es el marco normativo dentro

del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas —tanto públicas como privadas— pueden financiar esas actividades. Así mismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo. (p. 28)

De esta forma, los instrumentos legales para controlar el financiamiento político pueden clasificarse en cinco categorías. La primera alude a las regulaciones sobre las fuentes de financiamiento, que incluyen aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas; la segunda categoría es el financiamiento estatal, detallado cuando se abordó el tema del financiamiento público; la tercera categoría está constituida por las regulaciones sobre el gasto electoral, que abarcan las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de los partidos y los candidatos, así como los límites y las prohibiciones sobre algunos rubros específicos, particularmente la publicidad electoral; la cuarta categoría abarca las regulaciones que buscan la transparencia financiera, las cuales obligan a los partidos, los candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas las fuentes de sus recursos económicos y el uso que se les da a los mismos. También incluye las reglas que definen si esa información puede ser auditada y publicada. Finalmente, la quinta y última categoría la constituye el régimen sancionatorio, el cual abarca todas las sanciones dispuestas para las violaciones a los límites, las prohibiciones y las obligaciones derivadas de las cuatro categorías normativas anteriores (por lo general multas, pero también otras sanciones administrativas y penales) (IDEA Internacional, OEA y UNAM, 2011, pp. 28-45). Todas estas regulaciones pueden tener grandes diferencias dependiendo del país del que se trate.

Rompiendo paradigmas: los organismos electorales y la educación para la democracia

Si bien es sabido que la definición de democracia es materia de permanente y constante debate teórico y político, hay dos cuestiones sobre las cuales existe prácticamente unanimidad y que constituyen requisitos indispensables de los sistemas democráticos: celebrar elecciones libres y garantizar un conjunto de derechos fundamentales. Junto con el hecho de organizar elecciones periódicas e impecables, debe ir de la mano la cuestión vinculada al ejercicio de la libertad de expresión y asociación de las personas.

En ese sentido, el fin del periodo de transición democrática que vivió la mayoría de los países latinoamericanos trajo consigo un nuevo interés en la manera en que la educación podía contribuir a formar ciudadanos democráticos.

Existen muchos términos para referirse a lo que aquí se quiere expresar. Desde educación cívica, instrucción cívica, educación ciudadana, educación para la democracia, educación para la vida en democracia, educación en derechos, educación en valores, educación cívico-política hasta denominaciones como virtud cívica, educación preparatoria para el ejercicio de la ciudadanía, educación para la ciudadanía democrática, formación ciudadana o en ciudadanía,⁵² cultura cívica, etcétera.

No es de interés para los fines de esta investigación realizar un análisis profundo de esta cuestión ni plantear una teoría en materia de educación ciudadana, sino más bien mostrar cuál es su vinculación con la democracia y los organismos de la administración electoral.

Por ello, se considera conveniente presentar algunas definiciones, precisando que, para los fines de esta investigación y de este tema, el término más adecuado a utilizar será el de educación para la democracia. Éste se refiere a la educación ofrecida

⁵² Si bien conceptualmente educación y formación son dos cuestiones diferentes, en el lenguaje coloquial para referirse a estos temas se les suele confundir y equiparar.

a los individuos para enseñar y promover el conocimiento, las habilidades y los valores necesarios para vivir en una sociedad democrática. Hace referencia a un sistema educativo que tiene una estructura democrática: profesores y estudiantes trabajan juntos, reciben el mismo respeto y se involucran igual en el proceso de enseñanza aprendizaje. Por su parte, los términos educación cívica y educación ciudadana pueden ser utilizados intercambiabilmente para referirse a la enseñanza de conocimientos específicos, habilidades o valores considerados necesarios para la vida en sociedad. Finalmente, educación en moral se refiere a la enseñanza de valores y actitudes en clase y en la escuela; esos valores pueden ser democráticos, sociales, individuales y éticos, y en algunos casos religiosos (Tibbits y Torney-Purta, 1994, pp. 9-10).

Muchas de estas definiciones, que insisten en que finalmente lo que se busca no es una democracia de electores o meros habitantes, sino de ciudadanos, pueden englobarse, según autores como Osler y Starkey (2004), en “las destrezas y actitudes para la participación en procesos democráticos así como el conocimiento necesario para la ciudadanía” (p. III). Así mismo, deben abarcar el desarrollo de ciertas competencias, conocimientos, habilidades y actitudes que preparen al ciudadano para la participación; competencias que se adquieren tanto de una aprehensión de conocimiento como de la práctica del mismo y que tienen que ver con el comportamiento y las actitudes en la relación con otros, los que se adquieren y son una parte importante de la socialización política (Cox, Jaramillo y Reimers, 2005, p. 8).

Continuando con el planteamiento, María Ángela Prialé (2006) señala:

Una educación democrática o para la democracia será aquella que además de proveer a las personas del conocimiento sobre los principios democráticos fundamentales (deberes y derechos ciudadanos, etc.) forme en valores como la tolerancia, la igualdad, la honestidad, el respeto y la responsabilidad. (p. 1)

Juan Carlos Mougán (2009, p. 241), por su parte, plantea una definición de la teoría para la educación de una ciudadanía democrática, sosteniendo que es aquella que recoge todos los aspectos teóricos que confluyen en realzar la necesidad e importancia de fomentar los valores y las virtudes cívicas propios de una concepción política y moral de la democracia a través de las agencias públicas susceptibles de ser influidas por la actividad legislativa o política.

Hace algunos años se confundía el término educación para la democracia con los de educación electoral y capacitación electoral. Con el paso del tiempo ha resultado claro que la capacitación electoral está vinculada únicamente a aquellos conocimientos que tienen que ver con el acto de votación en sí mismo (cómo votar, cuáles son los pasos a seguir para emitir el voto, la manera de marcar la cédula o boleta de sufragio...). Se tiene certeza también de que la educación electoral está vinculada a aquellos conocimientos relacionados exclusivamente con la materia electoral, es decir, todo lo que conlleva la concepción procedimental de la misma (qué son las elecciones, en qué consiste el derecho de sufragio, cuántas modalidades de votación existen...). Se ha notado que el enfoque que ofrece el término educación para la democracia es mucho más amplio e integral. Puede contener y comprender (aunque no en todos sus aspectos) el significado de educación electoral, pero se distingue notablemente del de capacitación electoral.

Luis Antonio Sobrado (2008, pp. 9-10) precisa que existen tres categorías conceptuales sobre las tareas de la educación. La primera está constituida por la capacitación institucional, que es aquella dirigida a los empleados electorales y que procura dotarlos de los conocimientos y las destrezas necesarios para el desarrollo eficaz de sus actividades ordinarias, tanto sustantivas como de apoyo administrativo. La segunda es la capacitación electoral, que se enfoca en los distintos actores que participan en los procesos electorales, sean funcionarios, agentes de partidos políticos, personas de la sociedad civil especialmente

involucradas (periodistas y observadores electorales, por ejemplo) o incluso los propios ciudadanos como electores; considerando que se persigue la participación eficiente en esos procesos, tiende a contemplar actividades que se estructuran frente a determinado evento comicial y en fechas cercanas al mismo. La tercera categoría es la educación cívico-democrática, que contempla cualquier segmento social y aspira a promover la participación política, fortalecer la institucionalidad electoral y construir cultura democrática sostenible.

El autor agrega que estas actividades formativas en general deben ser conducidas por los organismos electorales con independencia, es decir, liberados de imposiciones e interferencias indebidas de otros actores públicos y sociales, lo que no debe impedir el desarrollo de planes y eventos en alianza con dichos sectores, siempre que la institución electoral conserve el control estratégico de los procesos (Sobrado, 2008, p. 18).

La formación cívico-política de los ciudadanos no era parte de las prioridades del accionar de las instituciones estatales en la fase de transición a la democracia. Luego de más de dos décadas, la democracia formal instalada en la mayoría de los países de la región latinoamericana todavía presenta rezagos importantes en la cultura político-democrática vigente, reflejados en una debilidad de la institucionalidad y en especial de los partidos políticos.

Salvo las críticas hacia la democracia electoral presentadas al inicio del capítulo, no se suelen producir discusiones ni polémicas en la actualidad sobre el hecho de que es necesario educar para la democracia a los ciudadanos, por lo que existe unanimidad en lo que respecta a desarrollar este tipo de tareas. Lo que definitivamente no tiene aceptación unánime es cuáles deben ser las instituciones, o la institución, que se encarguen del tema. Pero ése es un paradigma que se está comenzando a romper, aunque sobre esta cuestión existen muchos puntos de vista y discrepancias. Algunos son de la idea de que este tipo de tareas deben ser responsabilidad de los partidos políticos, del ministerio

de educación de cada país o incluso de las oficinas del *ombudsman*. Por otro lado, en algunos de los países de América Latina, existen instituciones que están intentando cumplir labores vinculadas a este tema, movimientos sociales, organismos no gubernamentales, organismos gubernamentales de carácter internacional, tales como IDEA Internacional, el Instituto Republicano Internacional (IRI), el Instituto Nacional Demócrata (NDI), Transparencia; así como también los mismos partidos políticos. Todas estas instituciones realizan grandes e importantes esfuerzos en este sentido.

Sin embargo, se percibe que su ámbito de acción tanto en contenidos como a nivel de infraestructura no es demasiado amplio, sobre todo por un tema de escaso presupuesto. En cuanto a los partidos políticos, éstos organizan algunas charlas de capacitación (la mayoría de las veces con contenidos sesgados), pero de manera muy esporádica y no como algo sistematizado y que tenga sostenibilidad en el tiempo.

Por otro lado, muchos de los países de la región comparten la realidad de que no existen instituciones del Estado que investiguen, analicen y desarrollen de manera seria y sistemática (no sólo a nivel político, sino también técnico) propuestas vinculadas a la mejora de la educación para la democracia de los ciudadanos y de los sistemas electorales. En efecto, prácticamente no existen (o existen muy pocas) instituciones gubernamentales en la región que les expliquen a los ciudadanos diferentes temas que pueden parecer básicos y fáciles de entender, pero que en la práctica no lo son tanto, como qué es una democracia, por qué el país ha elegido ese sistema de gobierno, por qué ese sistema es mejor que los demás, o que les ofrezcan herramientas para el análisis de cuestiones vinculadas a qué es más adecuado: el voto voluntario o el obligatorio, la bicameralidad o la unicameralidad del Parlamento, el voto electrónico o el manual, el sistema presidencial o el parlamentario, etcétera.

De hecho, si se toma en cuenta el nivel universitario, el curso que contiene estas materias, que es, en la generalidad de los casos, Derecho electoral, se dicta en muy pocas universidades y

ni siquiera de manera obligatoria. El resultado de esta situación es que haya ciudadanos pasivos y en gran medida ignorantes en este tipo de asuntos, lo cual hace imposible su participación en los debates o las deliberaciones que sobre el particular se desarrollen a cualquier nivel (local, regional, nacional).

En líneas generales, teniendo en cuenta la realidad latinoamericana, en algunos casos para llenar un vacío o en otros por causa de lo que en el marco de esta investigación se puede denominar un “estado de necesidad”, los organismos electorales han asumido la tarea de la educación para la democracia junto con su tradicional función de capacitación de operadores electorales, lo que se describe a continuación con mayor detalle.

En algunos países de América Latina se ha cuestionado con frecuencia la existencia de organismos electorales permanentes, pues se afirma que hay procesos electorales importantes únicamente cada cuatro o cinco años. Efectivamente, en algunos casos, se ha propuesto que este tipo de entidades sean de carácter temporal o que se les recorte el presupuesto, por lo que ha sido una manera de justificar la existencia de estas instituciones el hecho de que se ocupen de las actividades de la educación para la democracia, sobre todo en periodos no electorales. De esta manera, su accionar permanente está más que justificado, puesto que este tipo de programas requiere de una sostenibilidad en el tiempo para obtener resultados óptimos.

Por otro lado, se precisa también que en algunas situaciones los órganos electorales han llenado un vacío, sobre todo cuando ninguna institución del Estado se ha hecho responsable de asumir la tarea de la educación para la democracia. Como se señaló en párrafos anteriores, es casi nula la intervención del Estado y del propio gobierno en estos temas, principalmente de los respectivos ministerios de educación, más ocupados en el día a día o en desarrollar programas vinculados a la mejora de la educación escolar primaria y secundaria, a la evaluación y la capacitación de docentes... La premisa aquí sería: “lo hacemos nosotros porque

nadie lo va a hacer y porque somos instituciones preocupadas por fortalecer la democracia de nuestros países”.

Pero incluso dentro de los mismos organismos electorales existen posiciones contrarias sobre asumir esta función. Hay representantes de instituciones electorales que señalan, entre otras cosas, que estas organizaciones sólo deben dedicarse a organizar elecciones y que eventualmente se les podría atribuir esta responsabilidad por la baja participación ciudadana en los procesos electorales o por las deficiencias que se presentan por la mala formación de los actores; además, hablan sobre los costos adicionales que acarrearía la implementación de los programas. También se ha dicho que se podría poner en duda la imparcialidad de estas instituciones, que la formación y la capacitación son responsabilidad de los partidos políticos o de los ministerios de educación (Bou, 2008, p. 11).

Por otro lado, quienes consideran que los organismos electorales sí deben asumir la formación ciudadana dentro de sus funciones sustantivas señalan que la actividad de este tipo de instituciones no se limita a organizar elecciones, sino que además debe contribuir a fortalecer la democracia desde otras dimensiones. Así, señalan que la formación de los ciudadanos en democracia es fundamental para el buen ejercicio de los derechos y los deberes políticos, que los organismos electorales pueden ofrecer una formación imparcial y técnica de primera mano, que su intervención contribuye a reducir los problemas de organización y los votos nulos, y que estos organismos no deben eludir las responsabilidades históricas frente al cambio y las falencias del sistema educativo y de los propios partidos políticos (Bou, 2008, pp. 11-12).

Para concluir con esta parte, es necesario volver a señalar que, por la situación actual que atraviesan los países latinoamericanos, quizá el principal desafío de la región es consolidar democracias de calidad, sólidas y estables, para lo cual el desarrollo y la implementación de una educación y formación cívica y política

son imprescindibles, lo que constituye, sin duda, una asignatura pendiente en la región.

Para ello, las instituciones del Estado responsables de estos temas tendrán que tomar las medidas preventivas y correctivas que la situación de cada país requiera, en alianza con otros mecanismos e instituciones de sus respectivas sociedades.

Serán el tiempo y la voluntad política de las autoridades estatales los que finalmente determinen el rumbo de una actividad tan importante como la educación para la democracia. En la mayoría de los países de América Latina, el reto lo tienen los organismos electorales; las próximas generaciones de ciudadanos latinoamericanos serán las encargadas de demostrar cuán eficientes fueron en el desarrollo de esta labor.

Problemática de la administración electoral latinoamericana: la integridad electoral en la región

Las nociones sobre la integridad electoral y las malas prácticas electorales que han sido detalladas en el apartado “Administración electoral, integridad electoral y procesos electorales” pueden también aplicarse para el caso latinoamericano. En efecto, entre los problemas que tienen los organismos de la administración electoral que conducen elecciones en la región se encuentra no solamente el hacer frente a los nefastos antecedentes autoritarios, sino además a los inconvenientes técnicos, que se convierten en políticos la mayoría de las veces. Estos factores son algunas de las razones por las que la administración de elecciones es una variable crítica en las democracias en desarrollo. Y en sociedades tan desconfiadas como las latinoamericanas, estas cuestiones, que en otros lugares pueden pasar desapercibidas, amenazan el proceso en su totalidad.

Los problemas técnicos en el desarrollo de los procesos electorales son inevitables; en un ambiente de crispación y, la mayoría de las veces, polarizado es probable que una de las partes

vea irregularidades ante el más mínimo error o desatención de los órganos electorales, cuando lo que realmente se produce es un descuido en la ejecución de una actividad, el cual puede no deberse a errores humanos intencionales. Estos casos, los cuales forman parte de lo que en apartados anteriores se ha presentado como malas prácticas de segundo orden, ocurren con mucha frecuencia y abundan en América Latina.

El modelo latinoamericano presenta también el problema frecuente de la insatisfacción permanente. Esto es, en la mayoría de los casos, en aquellos países donde sólo existe un órgano electoral, se debate y se plantea frecuentemente la posibilidad de contar con dos, uno que se encargue de la organización de las elecciones (y, a veces, del registro civil) y otro que sea responsable de la administración de justicia electoral. Por su parte, en aquellos países en donde se cuenta con dos o más órganos electorales, suele plantearse si no sería más conveniente la existencia de únicamente una institución que se encargue del manejo de todo lo que tiene que ver con las elecciones.

De hecho, en aquellos países en donde existe un sólo organismo electoral, el principal cuestionamiento que se realiza de cuando en cuando se relaciona con la gran cantidad de funciones y presupuesto a cargo de la organización, haciendo falta un ordenamiento y una mejor distribución de tareas. Sin embargo, en los lugares donde existen dos organismos electorales, se cuestiona precisamente la mala distribución de funciones, la superposición y duplicidad de las mismas y la falta de coordinación entre las instituciones, por lo que se produce una constante fricción entre los funcionarios de ambos organismos, sobre todo cuando se comparten alguna o algunas de las principales funciones.⁵³

Otra cuestión que resulta compleja y que puede traer inconvenientes al organismo electoral es el perfil de las altas autoridades que lideran este tipo de instituciones. La administración electoral requiere de un alto nivel de especialización y conocimiento, por

⁵³ En el último capítulo de la investigación se amplía este tema dentro del apartado que aborda la tendencia en la administración electoral.

lo que la curva de aprendizaje suele ser bastante grande y amplia para quien nunca ha tenido contacto con estos temas y debe formar parte de un proceso electoral en un corto plazo. Por ello, es importante que los máximos responsables de estos organismos se rodeen de funcionarios especializados en estas cuestiones, con vasta experiencia en la materia. Resulta apropiado y aconsejable, por tanto, mantener una línea de carrera al interior de los organismos electorales latinoamericanos, basada sobre todo en la meritocracia y en la capacitación constante de sus funcionarios.

En relación con lo anterior, puede mencionarse también la presencia de disputas al interior del organismo electoral, las cuales se producen, frecuentemente, por los conflictos entre quienes tienen gran experiencia en el trabajo (que en algunos casos son reacios al cambio y a la aplicación de nuevas ideas) y aquel personal nuevo e inexperto, la mayoría de las veces, en asuntos electorales, que con la confianza de la alta dirección pretende en ocasiones imponer decisiones sin el conocimiento adecuado. Éstas pueden tratarse de situaciones que tienen que ver con fallas o vicios en el funcionamiento y con la falta de coordinación que se presentan en cualquier organización del Estado, pero durante los procesos electorales se corre el riesgo de afectar leve o gravemente (según la magnitud del caso) el desempeño de las instituciones que tienen a su cargo la administración electoral de un país. Y un proceso electoral con vicios de este tipo, que genere desconfianza o suspicacia por la incapacidad o ineficiencia de su(s) órgano(s) electoral(es), puede sin duda ocasionar grave perjuicio a todo el sistema democrático.

Ocurren también problemas en las relaciones entre funcionarios de las instituciones que forman parte de la administración electoral de un país (cuando se trata de más de una organización), los que pueden deberse a la duplicidad y la superposición de funciones, a la lucha por tener más o menos poder, o al ego de muchos altos funcionarios que quieren tener mayor protagonismo en la escena pública.

Estos temas son particularmente pertinentes si la organización está compuesta por representantes de partidos políticos, ya que intereses organizacionales muy fuertes pueden jugar su papel. Es posible que existan diversas tendencias de los comisionados, ministros, consejeros o magistrados y de los demás miembros de la organización en su visión de cómo debería ser la institución y su crecimiento. Son también temas polémicos y controversiales el perfil y la cantidad de personal con el que se debe contar, la utilización de la tecnología, la descentralización o desconcentración de las tareas, la distribución de responsabilidades, el proceso de toma de decisiones, entre los principales.⁵⁴

Otro aspecto problemático que amerita ser comentado es el mandato que tienen los órganos electorales latinoamericanos para garantizar no solamente los mecanismos correspondientes para que los partidos políticos y los candidatos en contienda accedan por igual a los medios de comunicación públicos y privados, sino también un adecuado y equitativo nivel de competencia antes, durante y después del proceso electoral, lo que suele respetarse en mayor o menor medida según el país del que se trate. En estas situaciones los partidos pequeños pugnan por tener la misma cantidad de tiempo en medios e igual protagonismo en la escena pública que los partidos grandes o tradicionales, quienes, por su parte, luchan por ocupar un papel preponderante ante la opinión pública. Es, pues, en este juego de tirar y aflojar en donde los órganos electorales deben ser totalmente imparciales y justos en el tratamiento de este tipo de situaciones.

Además, otras características de los organismos de la administración electoral que podrían afectar en menor o mayor medida el desarrollo de los procesos electorales se vinculan a su estructura y funcionamiento interno. En ese sentido, son facto-

⁵⁴ Otras cuestiones internas que resultan de suma importancia en el funcionamiento de los organismos de la administración electoral son las motivaciones de sus diferentes funcionarios, sus intereses individuales y políticos, la lucha por el aumento de salarios, dietas, asignaciones varias, etcétera. El tratamiento y la negociación de estas cuestiones pueden comprometer la habilidad de la organización en lo referido a la dirección y al cumplimiento de sus tareas principales en la búsqueda por optimizar sus procedimientos bajo principios democráticos.

res fundamentales tanto la relación entre los integrantes del colegiado que representa la máxima instancia del órgano electoral como, para realizar un trabajo coordinado y armónico, la relación entre los representantes de los organismos que conforman la administración electoral de un país, en caso de que exista más de uno (importa mucho si son relaciones basadas en la coordinación y el apoyo mutuo, o en la tensión y el enfrentamiento).

Así mismo, estas instituciones tienen la obligación de respetar y hacer respetar el principio de neutralidad, y no deben favorecer a ningún partido ni candidato en particular. Este principio debe trasladarse a todos los órganos del Estado y son precisamente los órganos electorales los que deben velar por el cumplimiento de esas normas. Resulta importante señalar que los organismos de la administración electoral no pueden utilizar capital público para beneficiar a determinado candidato durante las campañas.⁵⁵ Surge, por tanto, el tema relacionado con los recursos que utilizan tanto el partido en el gobierno como los candidatos ya elegidos que van a la reelección en la realización de sus respectivas campañas. En estas situaciones los funcionarios electorales deben ser sumamente rigurosos en la fiscalización de los recursos públicos y denunciar cualquier irregularidad.

En ese sentido, una de las preocupaciones cuya solución constituye un desafío para la administración electoral latinoamericana consiste en el mantenimiento de la independencia de las instituciones frente al poder político. Es necesario generar una convicción de que los actores políticos deben estar subordinados a las reglas, puesto que continúa vigente en muchos casos la idea de que éstas están disponibles y son adaptables a sus intereses, pensamiento sustentado en que el objetivo legitima los medios (Nohlen, 2009, pp. 30-33).

⁵⁵ Hay que tener en cuenta que existen países en los que está permitido el financiamiento público de las campañas electorales; en éstos los partidos con mayor representación parlamentaria reciben un mayor monto de dinero con el ánimo, sobre todo, de fortalecer el sistema de partidos.

Finalmente, hay dos temas que presentan inconvenientes para los organismos electorales latinoamericanos. El primero tiene que ver con la atribución de una gran cantidad de funciones que no necesariamente les competen. Aquí, la discusión más densa y profunda sobre democracia contra electoralismo suele trasladarse de una manera más superficial a la práctica. Surge por esto la pregunta: ¿un órgano electoral debe realizar actividades circunscritas única y exclusivamente a lo electoral o puede abarcar un espectro democrático mayor? De la respuesta a esta pregunta provendrán todas las funciones que asumen este tipo de instituciones: educación para la democracia, participación juvenil, democracia para escolares, democracia para partidos políticos y medios de comunicación, reconocimiento a personalidades que se caracterizaron por defender la democracia a lo largo de su vida, entre otros temas. En América Latina existen organizaciones electorales más o menos amplias en su margen de acción y alcance, lo que contribuye a afirmar la premisa sobre que no hay una institución electoral idéntica a otra en la región.

El otro tema que debe preocupar a los organismos electorales en la región constituye una cuestión sobre la que no se puede actuar para resolver las causas pero sí para solucionar sus efectos y consecuencias, que es la de los resultados estrechos en una elección. No se puede actuar sobre sus causas porque definitivamente los órganos electorales no son responsables (o no deberían serlo) del margen de diferencia producido en una determinada elección, mas sí son los encargados de anticiparse a cualquier efecto negativo que ello pudiera generar. En ese sentido, estos organismos deben tomar todas las precauciones posibles para afrontar un resultado ajustado en las elecciones, considerando aspectos específicos en los cuales se debe trabajar, que son preparar unos procedimientos electorales claros y sencillos, así como agilizar los procesos de transmisión y cómputo de los resultados de la elección.⁵⁶

⁵⁶ Sobre esta cuestión se presenta un análisis más detallado en el tercer capítulo de este trabajo.

Para concluir este apartado, resulta oportuno remarcar que, a pesar de estar asociados con una concepción minimalista de democracia, los organismos electorales y las elecciones democráticas son instituciones muy exigentes en términos normativos. Ninguna elección cumple con los requisitos democráticos a la perfección. Se exige inclusión, pero siempre hay ciudadanos que se quedan fuera; se pide apertura, mas siempre hay obstáculos institucionales o materiales que inhiben la formación de nuevos partidos; se demanda equidad en la competencia, pero siempre hay ciertos desequilibrios en el acceso a medios y recursos; se reclama eficiencia burocrática, mas siempre puede haber fallas organizacionales y logísticas en la administración electoral, entre los principales aspectos a considerar. Resulta, pues, fundamental tener en cuenta que en nuevas democracias, regímenes en transición o en democracias que luchan por consolidarse, la preocupación crucial no concierne a los máximos, sino a los mínimos de democracia (Schedler, 2009, pp. 42-43).

En ese sentido, los órganos electorales latinoamericanos tienen el gran reto de mejorar sus procedimientos internos, generando reglas claras, válidas para todo el proceso electoral, y transparentando su actividad al hacerla conocida por todos los ciudadanos. En este camino, deben, por supuesto, realizar labores de coordinación con aquellas instituciones privadas y del Estado que tengan relación con la función que desempeñan, con la finalidad de obtener el respaldo y la colaboración necesarios para la adecuada realización de sus actividades.

La calidad de las elecciones en América Latina

Dieter Nohlen (1994) precisa:

Las elecciones son la fuente de legitimación del sistema político. Un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático. Sin embargo, la fuerza legitimadora de las elecciones es más extensa ... Para poder ejercer

realmente el sufragio el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por ley. Cuando estas elecciones están dadas, hablamos de elecciones competitivas. (pp. 10-12)

Así pues, el autor propone una tipología de las elecciones al clasificarlas como competitivas, semicompetitivas y no competitivas, señalando que en la primera de éstas el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales, cuestiones que están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos que deben verificarse copulativamente se ven limitados en algún grado, se puede hablar de elecciones semicompetitivas (sistemas autoritarios). Y cuando éstos se encuentran vedados al elector, estamos entonces ante elecciones no competitivas (sistemas totalitarios) (Fernández y Nohlen, s. f.).

En ese sentido, en América Latina llamó la atención que bajo regímenes dictatoriales se realizaran elecciones precisamente en aquellos países que carecían de experiencias democráticas (excepto Brasil). Los procesos electorales bajo los regímenes autoritarios se clasificaron como semicompetitivos y, a veces, incluso como no competitivos. La posibilidad de escoger y la libertad de elección estuvieron limitadas en todos los casos y, en ocasiones, incluso abolidas por completo. Con frecuencia se cometieron fraudes electorales. Sin duda alguna, las elecciones carecieron de una importancia política mayor y estuvieron desprovistas de cualquier función democrática. No obstante, no dejaron de tener cierta relevancia o de cumplir con alguna función. En ese punto es donde se produce el desencuentro entre elecciones y administración electoral, ya que en muchos casos los fines que se persiguen a través de las primeras no son democráticos.

Por ello, desde la perspectiva de los gobernantes autoritarios, las elecciones sirvieron para la estabilización de sus regímenes en distintos aspectos hacia fuera, buscando aumentar su legitimación (Krennerich y Zilla, 2007, p. 40).

La discusión ha ido evolucionando considerando también las indudables mejoras en la realización de los procesos electorales en la región en los últimos años. En ese sentido, señala Flavia Freidenberg (2013):

Las elecciones son como un juego de barajas, en el que compite una serie de individuos y/o grupos, con sus ideas y recursos, en el que algunos ganan y otros pierden. Tres elementos claves para comprender cómo funcionan las elecciones son: a) El grado de incertidumbre en los resultados (no saber quién va a ganar); b) El hecho de que se realicen cada determinado tiempo para generar escenarios que hagan probable la alternancia de los gobernantes, y c) Las oportunidades de ejercer control sobre los representantes por parte de los ciudadanos, a través del ejercicio del *accountability* vertical (premio-castigo). El modo en que las elecciones se lleven a cabo, las funciones que cumplan y los derechos que efectivamente garanticen son claves para determinar la salud democrática de un sistema político.

Freidenberg (2013) hace referencia a que aquella premisa o paradigma que señala que para que las elecciones garanticen un sistema realmente democrático deben ser competitivas, libres y justas se encuentra avalada por la Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas, adoptada por unanimidad por el Consejo Interparlamentario en su 154a. reunión en París en 1994 (la cual fue estudiada, junto con otros instrumentos internacionales que defienden la democracia y apoyan la realización de elecciones, en el primer capítulo de esta investigación).

Sin embargo, esta idea de evaluar las elecciones desde el punto de vista de la libertad, la justicia y la transparencia, tomando en cuenta factores como la competencia y la legitimidad de los procesos electorales, que ha predominado en los últimos años (debido fundamentalmente a la existencia de problemas en el ejercicio del voto o en la administración de las elecciones) está comenzando a cambiar, no solamente porque la administración electoral latinoamericana ha mejorado notablemente y se han resuelto muchos de los problemas vinculados al ejercicio del voto,

sino también porque han existido algunas deficiencias y limitaciones para poder determinar la calidad del proceso electoral en su conjunto. En efecto, se está empezando a considerar como factor de evaluación ya no únicamente a las elecciones (el día mismo de la votación), sino a todo el proceso electoral (desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados).

Sobre el particular, Irma Méndez de Hoyos (2013) ha presentado recientemente una investigación que revela que, si bien se mantienen algunas de las denominadas malas prácticas en muchos de los países de la región, a nivel de resultados generales se puede apreciar que las elecciones latinoamericanas cumplen de manera razonable con los criterios de limpieza, competitividad, libertad y justicia, lo que es una buena oportunidad para comenzar a considerar y medir otros factores.

A pesar de que han existido y existen múltiples técnicas y métodos que han sido utilizados para monitorear la calidad de las elecciones, incluyendo estudios de caso, observación electoral, encuestas masivas, índices especializados en brindar datos de carácter multinacional, trabajos de campo, auditoría de actas electorales o de cédulas de votación..., la nueva discusión propone contar con procesos electorales de calidad que, como sostiene Freidenberg (2013), “estén basados en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política ... caracterizada por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes de todo el ciclo electoral”.

En esta nueva forma de analizar el tema, en la línea de pensamiento que defiende Pippa Norris(2013), se señala que las elecciones deben ser consideradas como un todo, un proceso integral que se encuentra dividido en etapas diferentes, que son la etapa preelectoral, conformada, entre otras actividades, por la convocatoria a elecciones, la preparación de la normativa correspondiente, la actualización del registro de electores, la capacitación a los actores y funcionarios electorales, la educación cívico-ciudadana, la preparación del material electoral, la inscripción de candidaturas y la campaña electoral; la etapa

electoral, conformada por todas las actividades e incidencias que ocurren el día de la elección, el voto electrónico o manual, el voto de los residentes en el exterior, el escrutinio..., y la etapa postelectoral, constituida por el cómputo de los resultados, la verificación y auditoría de los mismos, la calificación de las elecciones (justicia electoral), que aborda las impugnaciones y observaciones al proceso; los informes de los observadores electorales, la proclamación de los resultados oficiales, etcétera.

Así pues, mientras que en el pasado, sobre todo en las décadas de los 80 y los 90, como resultado de las transiciones democráticas, la preocupación de los órganos electorales y de la comunidad internacional se circunscribía al día de la elección (donde se evidenciaban altos niveles de fraude e irregularidades en la votación), en la actualidad preocupa también lo que ocurra en las etapas anteriores y posteriores a éste, y lo que se busca es la equidad en la competición electoral (IDEA Internacional, OEA y UNAM, 2011, p. 3).

Como puede notarse, este enfoque considera variables que no eran contempladas en la perspectiva anterior de elecciones libres y justas, como la gobernanza electoral, la regulación de la propaganda y el financiamiento de los partidos políticos y los candidatos, la capacitación y la educación cívico-ciudadana, así como la opinión de los expertos electorales contenida en los respectivos informes de evaluación.

Esta novedosa manera de analizar las elecciones y los procesos electorales permite realizar una evaluación secuencial y continua, y, por lo tanto, más amplia e integral, que hace posible identificar las malas prácticas de segundo orden a lo largo de todo el ciclo electoral y ya no solamente las incidencias que ocurrían el mismo día de las elecciones.

A pesar de todos los avances que se han señalado en este apartado sobre el análisis de la administración electoral y los procesos electorales latinoamericanos, es relevante mencionar que no existen estándares internacionales sobre los cuales haya un consenso que sirva de punto de referencia para comparar y

evaluar la calidad de las elecciones, así como para catalogar que determinados actos constituyen malas prácticas o implican una mala administración. Esto quiere decir que, por ejemplo, mientras en algunos lugares los organismos de la administración electoral prefieren utilizar cédulas o papeletas con la intención de asegurar eficiencia, transparencia y seguridad, en otros países se opta por emplear máquinas electrónicas de votación para garantizar las mismas condiciones. En este sentido, mientras en algunos lugares se asume que la independencia de los organismos electorales a partir de comisiones autónomas es importante para su imparcialidad, en otros países se sugiere que una composición partidaria pluralista puede probar la misma eficacia. Por consiguiente, los estándares de desempeño están comenzando a ser desarrollados e implementados por varios organismos de administración electoral, pero aún no han sido tipificados a nivel nacional como instrumentos aceptados en todos los países.

Para finalizar este capítulo, es oportuno señalar que todos estos estudios sobre integridad electoral se encuentran en proceso de desarrollar espacios de medición sólidos y válidos, utilizando diversas técnicas, metodologías y bases de datos.

La tendencia y la importancia de
la administración electoral en la
democracia latinoamericana:
explicación de variables y
comprobación de hipótesis

EN EL PRIMER CAPÍTULO SE PRESENTÓ un análisis teórico-metodológico que ha servido como base o sustento para el desarrollo posterior de este trabajo. Así mismo, se hizo referencia a los principales aspectos que tienen que ver con la democracia procedimental y se presentó un recuento referido a su proceso de evolución en los últimos años y a sus principales consecuencias en América Latina.

En el segundo capítulo se describieron las características más importantes de la administración electoral y se definió el modelo latinoamericano, precisando su directa vinculación con el desarrollo de una democracia procedimental en la región.

Con base en ese marco de referencia, en este tercer y último capítulo se propone una explicación de los temas más relevantes analizados y descritos en los dos apartados anteriores, resaltando y comprobando la importancia que ha tenido la administración electoral latinoamericana en el desarrollo y la defensa de su democracia.

Además, a fin de comprobar la hipótesis planteada: a mayor gobernanza (electoral) de la administración electoral, mayor fortaleza de la democracia (procedimental) en América Latina, se explican cada una de las variables propuestas a través del análisis de los indicadores que se consideran más apropiados.

Se demuestra también que el modelo de administración electoral basado en la actuación de organismos electorales autónomos, independientes y especializados se ha constituido en una

tendencia a nivel mundial, principalmente en América Latina, lo cual ha demostrado ser el camino más adecuado para forjar democracias allí donde no las había o para consolidar procesos democráticos ya iniciados, pues estas instituciones han tenido un impacto importante y fundamental en este proceso de consolidación de la democracia procedimental en la región y sin su rol protagónico no se podría hablar hoy de las características democráticas que poseen la mayoría de nuestros países.

La tendencia en el diseño de las administraciones electorales

En la parte inicial de esta investigación se señaló que una de las intenciones de la misma era advertir y evidenciar que el diseño de organismos electorales autónomos, independientes y especializados se había convertido en una tendencia en la región. Pues bien, este apartado tiene la finalidad de demostrar esa afirmación.

Como ha podido notarse, los esfuerzos por democratizar y perfeccionar el proceso electoral se intensificaron enormemente a partir de la década de 1980. Mientras que la mayoría de los Estados sudamericanos pudieron reanudar sus experiencias electorales, en aquellos países latinoamericanos que por tradición habían sido gobernados de manera autoritaria el proceso electoral tuvo que reformarse desde sus fundamentos. Dentro del conjunto del régimen electoral, la organización y, en algunos de estos países, el sistema electoral (en sentido estricto) constituyeron los principales campos de reforma, puesto que se consideró que estas cuestiones se encontraban sumamente atrasadas en comparación con la realidad de otros países. Por lo tanto, se intensificaron los debates y los esfuerzos para solucionar los problemas de tipo organizativo y administrativo vinculados a la materia electoral (Krennerich y Zilla, 2007, p. 40).

Al comenzar el último cuarto del siglo XX, en 1974, sólo había en el mundo 39 democracias. Al acabar el siglo se habían celebrado elecciones en más de 170 países, lo que equivale aproximadamente a cuatro de cada cinco de los Estados nacionales

existentes. En efecto, estos debates a los que se hace mención tuvieron lugar, sobre todo durante las décadas de los 90 y el 2000, y a partir de ese momento los organismos electorales han ido perfeccionando el desarrollo de sus actividades y las elecciones en los países latinoamericanos son consideradas cada vez más competitivas, reconociéndose una clara intención de mejorar los procedimientos técnicos, aunque todavía hay diferencias considerables respecto a la calidad técnica que tienen los procesos electorales en dichos países; es decir, si bien se puede hablar de un progreso en términos generales, no todos los órganos electorales de los países latinoamericanos han mejorado sus procedimientos en igual grado.

En el contexto político de las nuevas democracias o en aquellas que luchan por consolidarse, la administración electoral tiene que hacer frente a importantes retos tanto de desarrollo institucional como de gestión y aplicaciones técnicas con la finalidad de ajustar su actuación a estándares internacionales de buena práctica. La expansión del modelo de elecciones competitivas por los cinco continentes ha dado lugar a una realidad nueva en la política mundial, a la que tanto analistas como profesionales han prestado mucha atención, como se podrá apreciar a continuación (López Pintor, 2000, pp. 20-22).

En efecto, la figura de una administración electoral sustentada en la actuación de organismos electorales se ha expresado alrededor del mundo a través de la creación de órganos permanentes e independientes del Ejecutivo, los cuales han emergido como las formas preferidas en cuanto al diseño o modelo en diferentes Estados, sobre todo en aquellos que han emprendido reformas electorales. De hecho, en muchas de las nuevas democracias y en algunas de las más antiguas y estables, una creciente tendencia ha sido el establecimiento de comisiones electorales independientes y permanentes que se enmarcan en las respectivas constituciones y que cuentan en gran parte con asistencia técnica y financiera externa para su desarrollo institucional. No sorprende, por tanto, que en los contextos africanos y de América Latina se puedan encontrar

estudios empíricos que proponen o defienden el esquema de órganos o comisiones electorales independientes para mejorar la calidad de todo lo que tiene que ver con la materia electoral.

En ese sentido, luego de una revisión del diseño de la administración electoral de diversos países, se puntualiza que el que existan elecciones conducidas exclusivamente por el Ejecutivo es un producto de la historia más que una respuesta a las necesidades actuales. La evidencia histórica, unida a las conclusiones de observadores y al apoyo casi unánime de expertos, indica que los organismos electorales independientes sirven mejor a la estabilidad democrática que las elecciones realizadas por algún órgano del poder Ejecutivo.

De esta manera, si se toma en cuenta la clasificación de los distintos modelos de administración electoral que existen en el mundo presentada en el segundo capítulo, resulta útil señalar que en orden de frecuencia el primer modelo que han adoptado la mayoría de los países es el de organismo electoral independiente del Ejecutivo y con autonomía funcional, administrativa y presupuestal, constituido por una o dos instituciones que tienen responsabilidad plena en la dirección, la administración y la calificación de las elecciones. Este tipo de diseño constituye 56% del total de organismos electorales y es, de lejos, el más común en nuevas democracias; además, tiene una fuerte tradición en América Latina (IDEA Internacional, 2006).

Los últimos datos que pueden encontrarse sobre este tema los proporciona IDEA Internacional (2006) y la Red de Conocimientos Electorales ACE, que indican que el segundo modelo de mayor aplicación en el mundo, pero con una considerable diferencia, es aquél en donde el gobierno conduce íntegramente los procesos electorales, como en Alemania, Dinamarca e Italia, en Europa; Aruba y Granada, en el Caribe, y Argelia, como uno de los pocos países africanos que tienen este modelo. Este grupo de países representa 26%.

Un tercer modelo de administración electoral es el mixto, en donde se conducen las elecciones a través de la actuación de un organismo colectivo compuesto por jueces, miembros de colegios profesionales, juristas, funcionarios públicos especializados

en la materia, representantes de partidos políticos o una mezcla de todos éstos. Puede también tratarse de dos instituciones, una que organiza los procesos electorales (insertada en el ministerio del interior) y otra independiente que los regula y monitorea, responsable de la justicia electoral, conformada por jueces de la corte suprema del Poder Judicial o juristas, o por una mezcla entre éstos, generalmente elegidos por miembros de partidos políticos que tienen representación en el Parlamento. Este tipo de autoridad electoral, que, como se mencionó, es la que existe en España y Francia (también en Argentina, en América Latina, con sus propias particularidades), suele tener capacidades regulatorias, supervisoras y judiciales. Estos casos representan 14% del total.

A continuación se presentan un cuadro y un gráfico con el análisis de los países que forman parte de estos modelos.⁵⁷

Cuadro 10

Datos sobre la tipología de la administración electoral en el mundo

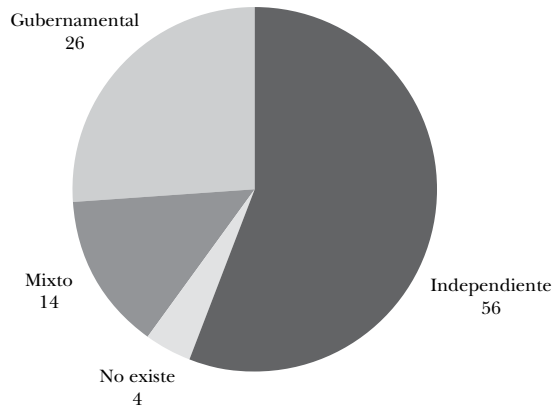
Tipo de organismo electoral	Cantidad en el mundo ⁵⁸	Porcentaje
El gobierno conduce las elecciones	56	25%
Órgano electoral independiente	119	56%
Modelo mixto	31	14%

Fuente: elaboración propia con información obtenida de IDEA Internacional (2006) y de la Red de Conocimientos Electorales ACE (s. f.).

⁵⁷ En el primer cuadro de los “Anexos” se detalla el modelo de administración electoral de cada país.

⁵⁸ Los países de la Primavera Árabe (Egipto, Libia y Túnez) están atravesando por una serie de cambios a nivel político que van a implicar una modificación en sus autoridades electorales, por lo que no sería extraño apreciar que a partir de 2014 estos países adopten modelos de administración electoral independiente y autónoma. En ese sentido, algunas cifras consignadas en el cuadro 10 y en el primero de los “Anexos”, así como en el gráfico 10, podrían variar. Como tantos otros datos vinculados a la materia, la información presentada sirve como referencia importante, pero constituye la realidad de un momento determinado, que seguramente irá variando con el tiempo.

Gráfico 10
Porcentaje de países respecto al modelo de administración electoral



Fuente: IDEA Internacional (2006) y Red de Conocimientos Electorales ACE (s. f.).

La información que se acaba de presentar es un claro indicador de la tendencia no sólo en América Latina, sino también en el mundo sobre la implementación de modelos de administración electoral independiente. Es importante reiterar que su creación y buen funcionamiento ha tenido el fuerte impulso de la comunidad internacional, la cual ha apoyado la realización de elecciones libres a través de diversos instrumentos o instituciones, como pudo apreciarse a lo largo de los primeros capítulos de este trabajo.

Pero ¿cuáles son los principales componentes de esta tendencia? Para responder a esta pregunta se puede señalar que el diseño institucional de este tipo de organizaciones varía con las tradiciones políticas y culturales, así como con la evolución de la experiencia democrática de los distintos países. Desde un punto de vista legal, la mayoría de los organismos de administración electoral están actualmente consagrados en las respectivas constituciones como mecanismos para limitar cambios repentinos por acciones ejecutivas o procesos legislativos ordinarios (éste es el

caso de la mayoría de los países latinoamericanos). Por su parte, muchas de las nuevas democracias en África y Asia les han dado a sus órganos electorales rango constitucional también.

Así mismo, una característica de los órganos electorales independientes es su permanencia en el tiempo, lo que muchas veces trae como consecuencia que se les atribuyan funciones que no son estrictamente electorales.

Poder Electoral

Como parte del análisis que se ha presentado, hay dos cuestiones que ameritan ser destacadas. Una está vinculada al Poder Electoral y la otra tiene que ver con la cantidad de instituciones que conforman la administración electoral de un país.

En el primer tema, dentro de la tendencia al funcionamiento de organismos electorales independientes, se produce, en algunos casos, la figura del Poder Electoral, que es el conjunto de órganos que cumplen la función de organizar, supervisar y llevar a término las elecciones y referendos y, en general, los procesos electorales para que el pueblo, mediante éstos, ejerza democráticamente su soberanía (Arismendi, 2002, p. 360).

Según afirma Carlos Fayt (1993):

El concepto constitucional de autonomía va ligado al concepto de poder electoral, implica una enumeración de funciones que se traduce, al menos, en que dicha autonomía es la calificación del modo de actuar de un grupo social determinado y el ejercicio del poder electoral el que da contenido al concepto de autonomía. El concepto de poder electoral se relaciona con la noción de soberanía popular, entendida como la suma de las diversas soberanías o poderes individuales. Por ello —precisamente—, poco o ningún sentido tendría referirse a la idea de autonomía si se acota su sentido a una definición infraconstitucional que excluya el pleno ejercicio del poder electoral. (pp. 9-10)

El Poder Electoral se rige por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana, descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad en la votación y el escrutinio.

La doctrina señala que el Poder Electoral debe cumplir los siguientes requisitos: que el órgano o sistema orgánico tenga su título de nacimiento en la Constitución de la república, y no sólo que dependa de ley ordinaria o alguna otra; que su competencia se encuentre asignada en la propia Constitución, que sus decisiones no puedan ser revocadas o reformadas por ningún órgano integrante de otro poder y que se le haya atribuido el ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado (Urruty, 2007a, p. 5).

A través del Poder Electoral se afirma la plena independencia del órgano electoral del país y se constituye en un nuevo poder estatal, que se suma a los ya clásicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Se presenta a continuación un cuadro sobre este tema:

Cuadro 11
Poder Electoral en América Latina

núm.	País	Órgano electoral	Regulación constitucional	Ubicación dentro del Estado
1.	Argentina	Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral	No	Poder Judicial y Ministerio del Interior
2.	Bolivia ⁵⁹	Órgano Electoral Plurinacional	Sí	Poder Electoral
3.	Brasil	Tribunal Superior Electoral	Sí	Órgano autónomo
4.	Colombia	Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional	Sí	Órganos autónomos
5.	Costa Rica ⁶⁰	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Poder Electoral
6.	Chile	Tribunal Calificador de Elecciones y Servicio Electoral	Sí	Órganos autónomos
7.	Ecuador ⁶¹	Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral	Sí	Poder Electoral

⁵⁹ La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece el Poder Electoral como cuarto poder del Estado, investido en el Órgano Electoral Plurinacional. El nuevo poder estará dirigido por un Tribunal Supremo Electoral de siete miembros, de los cuales seis serán elegidos por dos tercios de la asamblea, debiendo ser al menos dos de éstos de origen indígena.

⁶⁰ El Tribunal Supremo Electoral, con independencia de los demás poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes (reforma constitucional 5704 del 5 de junio de 1975). Véase el artículo 99 de la Constitución.

⁶¹ La nueva Constitución Política del Ecuador establece el Poder Electoral como uno de los cinco poderes del Estado (poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano), investido en los dos órganos electorales. En el artículo 217 de la Constitución política se establece: "La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral está conformada por

núm.	País	Órgano electoral	Regulación constitucional	Ubicación dentro del Estado
8.	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano autónomo
9.	Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano autónomo
10.	Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Sí	Órgano autónomo
11.	México ⁶²	Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Sí	Órganos autónomos
12.	Nicaragua ⁶³	Consejo Supremo Electoral	Sí	Poder Electoral
13.	Panamá	Tribunal Electoral	Sí	Órgano autónomo
14.	Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Sí	Poder Judicial

el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad”.

⁶² Una mención aparte es el caso de México. Actualmente se debate en este país la instauración del Poder Electoral. En palabras del magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Flavio Galván Rivera, “hoy es necesario crear un Poder Electoral en México para obtener instituciones electorales más democráticas y autónomas ... Para mí, ese movimiento ciudadanizador que inició en 1990 (con la creación de los organismos electorales independientes del gobierno) debe continuar hasta concluir con la conformación de este Poder Electoral”. Véase <http://www.provincia.com.mx/10-11-2010/99413/>.

⁶³ En los artículos 168 y 169 de la Constitución política se establece: “Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos. El Poder Electoral está integrado por el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales subordinados. Constituye uno de los cuatro poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Electoral”.

núm.	País	Órgano electoral	Regulación constitucional	Ubicación dentro del Estado
15.	Perú	Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Sí	Órganos autónomos
16.	República Dominicana	Tribunal Superior Electoral y Junta Central Electoral	Sí	Órganos autónomos
17.	Uruguay ⁶⁴	Corte Nacional Electoral	Sí	Poder Electoral
18.	Venezuela ⁶⁵	Consejo Nacional Electoral	Sí	Poder Electoral

Fuente: elaboración propia.

⁶⁴ La Constitución de 1934 incluye una sección titulada "De la justicia electoral" en la que se le otorga rango de poder del Estado a la Corte Electoral. En Uruguay existe desde 1924 un órgano autónomo, creado al margen de la Constitución, como cuarto poder de gobierno. Desde su primera Constitución, sancionada en 1830, este país adoptó como base de su sistema institucional la forma de gobierno democrático-republicana, el principio de soberanía nacional y el de separación de poderes. Sin embargo, las exigencias emanadas de la necesidad de dotar al sistema institucional de mayores garantías fueron provocando la aparición de órganos de control que no quedaron incluidos en la órbita de competencia de ninguno de los tres poderes tradicionales, que actúan con absoluta independencia de éstos y que aparecen revestidos de todos los atributos que la doctrina del derecho constitucional exige para considerar caracterizado a un poder de gobierno. Eso fue lo que ocurrió con la Corte Electoral: fue creada por ley el 9 de enero de 1924 y ya en el seno de la comisión que proyectó su creación se discutió su naturaleza jurídica. Hubo quien la calificó de órgano supremo de una especie de poder de gobierno. Esto motivó a que se objetara la constitucionalidad de la institución en creación, por lo cual se abandonó esta calificación y se comenzó a hablar de "entidad autónoma de naturaleza especial". La objeción era que no podía atribuirse a la Corte Electoral la calidad de poder, puesto que uno de los caracteres que conforme a la doctrina permite categorizar un poder de gobierno es, precisamente, su origen constitucional. Este reparo quedó subsanado al reformarse la Constitución en 1934. En ésta se incluye una sección titulada "De la justicia electoral", en cuyo primer artículo se dispone que "habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades, además de las que se establecen en la Sección III y las que le señale la ley —a continuación se enumeran estas facultades—. Con esto desaparecen las objeciones que se habían formulado en cuanto a su constitucionalidad con motivo de su creación por ley y queda desdibujada la proclamada tripartición de poderes.

⁶⁵ En el artículo 292 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece: "El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como

Por otro lado, en lo que respecta a la cantidad de instituciones que conforman la administración electoral de los países en América Latina, ésta puede estar compuesta por uno o dos órganos electorales.⁶⁶ Cada una de estas dos opciones tiene sustentos técnicos que pueden o no justificar su implementación, y, de hecho, en la práctica muchos académicos y expertos en la materia ofrecen puntos de vista y análisis a favor y en contra de ambas posiciones. Sin embargo, lo cierto es que no existe un diseño institucional que se constituya en la receta que asegure un funcionamiento sin inconvenientes porque, además, cada país ofrece una realidad distinta y una idiosincrasia diferente. Las dos alternativas tienen sus particulares implicancias, pros y contras, y, como se señaló en el segundo capítulo, los dos diseños presentan cuestiones y detalles por mejorar. También es importante puntualizar que no existe una tendencia clara o marcada en lo que respecta a este tema, ya que, si bien el esquema de una administración electoral conformada por un solo organismo ha sido adoptado en 11 países latinoamericanos, el número de países en la región que ha implementado su funcionamiento electoral con dos instituciones es cada vez mayor (siete en la actualidad).

En ese sentido, quienes tengan a su cargo o formen parte de este tipo de debates y reformas deben tomar en cuenta todos los elementos aquí planteados; es necesario que analicen, fundamentalmente, la conveniencia y el costo de cambiar de una estructura a otra, ya que, a nuestro entender, tanto el diseño con un solo organismo electoral como el que presenta dos o más instituciones de este tipo pueden ser perfectibles dentro del mismo esquema que tiene tradición en los diferentes países latinoamericanos.

ente rector; y son organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento. El Poder Electoral forma parte de los cinco Poderes Públicos reconocidos expresamente por la Constitución Bolivariana como consecuencia de lo acordado en la Asamblea Nacional Constituyente del año 1999, aprobada por el pueblo mediante referéndum”.

⁶⁶ Como se precisó en el capítulo anterior, en el Perú existen tres organismos electorales, por lo que constituye un caso totalmente excepcional.

Las diversas estructuras pueden ser mejoradas, sobre todo si se optimizan los niveles de coordinación y distribución de funciones de los organismos electorales, por lo que un cambio drástico de modelo sólo sería recomendable en caso de que existan ineficacia y corrupción generalizada dentro de la estructura electoral, con fraude y elecciones permanentemente manipuladas.

Análisis de las variables dependiente e independiente

A continuación se realiza un examen de los principales elementos que constituyen las variables de la presente investigación: de la gobernanza de la administración electoral y sus indicadores en lo que respecta a nuestra variable independiente, y de la fortaleza de la democracia procedimental y sus indicadores en lo que tiene que ver con nuestra variable dependiente.

Puesto que las medidas sobre las variables no tienen que ser necesariamente numéricas, es conveniente aclarar que las utilizadas en el marco de la presente investigación son las categóricas o nominales, ya que éstas ofrecen una mayor libertad para definir las distintas categorías, índices e indicadores, lo cual resulta sumamente útil teniendo en cuenta las características de la información que ha sido presentada en este trabajo (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999, p. 20).

Análisis de la variable independiente: la administración de elecciones desde el enfoque de la gobernanza electoral

El estudio de la gobernanza electoral tiene en la actualidad mayor vigencia que nunca en la región, no solamente debido al aumento y la realización constante de procesos electorales, sino también por la tendencia generalizada en América Latina encaminada a la creación y el funcionamiento de órganos independientes y autónomos que dan forma a la administración electoral de estos

países. Sea cual fuere el tipo de régimen del que se trate (más o menos democrático), se implementan y se ponen al descubierto ante la ciudadanía una gran cantidad de procedimientos electorales que constituyen la base fundamental de este concepto.

Es importante indicar que fueron Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo (2009) quienes introdujeron el término *electoral governance*, el cual fue traducido al lenguaje técnico latinoamericano como “gobernanza electoral”.

Los autores señalan que este concepto abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que determinan las reglas básicas de los métodos por utilizar en los procesos electorales; la organización de campañas, el registro de votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; la resolución de disputas y la certificación de los resultados, el desempeño de lo que ellos denominan organismos de gestión electoral (OGE)⁶⁷ y el comportamiento electoral. Consideran la gobernanza electoral como un todo indivisible, realizando su análisis desde el punto de vista del rendimiento electoral que quiere, fundamentalmente, explicar una dimensión interna de la administración electoral y del proceso electoral propiamente dicho, vinculada a la eficiencia de los organismos electorales en el marco de unas elecciones. Su análisis es puramente de la gestión electoral, con aspectos que han considerado relevantes, como la calidad de la elección, el grado de partidización de los órganos electorales y el grado de independencia de los mismos, entre los principales (2009, pp. 15-40).

Otra aproximación al término es la que presenta Hugo Picado León (2009, p. 98), quien orienta su atención a la relación de

⁶⁷ Para estos autores, este término es intercambiable con los de comisión electoral, organismo electoral y agencia electoral, para referirse a la unidad o unidades del Estado responsables de las cuestiones procedimentales vinculadas a la regulación de las elecciones y la competencia electoral, que pueden también tener funciones administrativas y judiciales asociadas al proceso electoral. A nuestro entender, el planteamiento de los autores podría traducirse también como “gobernanza de los organismos de la administración electoral” para evitar confusiones, como se explicará en las siguientes páginas.

las elecciones con otros componentes del sistema político, involucrando una comprensión del contexto, es decir, del particular flujo de las relaciones de poder en cada caso concreto. Este enfoque del concepto ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo. Ello equivale a observar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. La manera en que se hayan dado esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional incide en que el resultado de las elecciones sea o no aceptable para los actores políticos. La gobernanza aludiría, entonces, a la capacidad de autoorganización de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo que, aplicada a las elecciones, implica cierta aspiración normativa a que éstas sean de calidad, al “buen gobierno” de los procesos electorales.

Según este punto de vista, las deficiencias en el gobierno interno de la organización repercutirán en la gestión del proceso electoral y en la interacción y la coordinación con otros actores para asegurar su calidad. Bajo este esquema, el énfasis recae en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político; es decir, tiene mayores implicancias y alcances hacia afuera de la administración electoral. Pone de relieve la relación entre administración electoral y actores externos, como son electores, partidos políticos, medios de comunicación y observadores nacionales e internacionales, señalando, entre otras cosas, que de la calidad de la administración electoral depende, en buena medida, que el sistema electoral funcione de la manera prevista. Por ello, esta calidad tiene un impacto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los actores políticos.

A nuestro entender, si bien compartimos algunas de sus ideas, Picado León (2009) no resalta algo que consideramos fundamental, que tiene que ver con que la gobernanza electoral tiene un fuerte contenido de aspectos internos de la administración electoral vinculados a reglas y procedimientos que están relacionados con el rendimiento del propio órgano electoral; en otras pala-

bras, el referido autor no presta la debida atención a lo que podría considerarse como el aspecto central y neurálgico del andamiaje sobre el cual se construye una administración que tiene a su cargo los procesos electorales: el organismo de administración electoral.

En ese sentido, en el presente trabajo de investigación, se entiende por gobernanza electoral a la forma de gobierno, es decir, la composición directiva, las reglas y los procedimientos internos, así como el proceso de decisión del órgano electoral y sus efectos. El término tiene que ver con el rendimiento de los organismos de la administración electoral vinculados al proceso electoral propiamente dicho, constituyendo el patrón de dirección de una institución de este tipo.

La gobernanza electoral se centra, entonces, en los organismos de administración electoral y en los mecanismos estatales vinculados a conflictos electorales que puedan encontrarse en estas mismas instituciones, en tribunales especializados o de la justicia ordinaria.

El análisis debe, pues, abocarse no solamente al estudio del proceso directivo del órgano electoral, entendido como sus fines, normas, actividades, actores, instrumentos, equipos, resultados, sino también a tratar de identificar su validez (su aceptación social, organizativa) y su eficacia causal.

Toda gobernanza se compone de dos aspectos importantes: el institucional (intencional-valorativo), que alude a los fines y valores que se quieren realizar, reafirmar, expandir, y el gerencial (causal), que se refiere a las funciones, los actores, las capacidades, los instrumentos que aseguran que las actividades tengan como resultado la realización de esos fines o la afirmación de estos valores (Aguilar, 2006, pp. 80-100).

Por ello, es bueno precisar que desde el punto de vista de la gobernanza no sólo se debe prestar atención al aspecto institucional, sino también a la cuestión gerencial. Las instituciones requieren acciones apropiadas para realizar los fines que quieren asegurar y éstas necesitan gerencia adecuada. La gobernanza implica, por tanto, gerencia, pero más que gerencia,

particularmente la gerencia pública, que trabaja de cara a ciertos fines de valor público que están sancionados por la Constitución y las leyes, y conforme a prescripciones de leyes públicas.

Tomando en cuenta todos estos elementos, gobernanza electoral es la suma de la gerencia más las leyes o instituciones que hacen funcionar la administración electoral de un país. Se puede tener buena gerencia pero en el marco de una institucionalidad defectuosa y contradictoria, así como se puede tener un marco institucional claro, ordenado y correcto, pero que no disponga de una gerencia apropiada y competente. Es por ese motivo que es necesario un equilibrio entre estos dos aspectos para lograr administraciones electorales eficientes, transparentes y confiables.

Por tanto, se puede hablar correctamente de gobernanza electoral, particularmente si se refiere al conocimiento de qué tan eficaz y creíble es el organismo electoral en asegurar elecciones bajo una competencia imparcial y cómputos veraces, exactos y fidedignos; en suma, un proceso electoral de calidad. Como en toda cuestión relacionada con la gobernanza, hay que concentrarse en la capacidad y la eficacia directivas de los órganos que conforman la administración electoral latinoamericana.

Resulta conveniente reiterar que el énfasis de este enfoque se encuentra en el complejo andamiaje administrativo y regulatorio que requieren los procesos electorales latinoamericanos, fundamentalmente debido al diseño institucional en cuyo marco se desempeñan. En efecto, no sólo se toman en cuenta las cuestiones vinculadas a la inscripción de organizaciones políticas y candidaturas, a la regulación de las campañas electorales y al escrutinio de votos, sino a todos los procedimientos relevantes que son implementados en una elección, como los mecanismos judiciales para resolver conflictos postelectorales, entre los que se pueden incluir, por ejemplo, los instrumentos para las impugnaciones o las apelaciones.

Resumiendo, se puede concluir que la gobernanza electoral se compone de factores internos y externos. Los internos se relacionan con la dirección del organismo electoral y prestan atención

a las siguientes cuestiones: a) la composición del órgano directivo en lo que tiene que ver con el número de integrantes, el balance que existe entre los mismos (cuántas personalidades o figuras públicas, cuántos representantes de partidos y cuántos representantes de colectivos sociales), el origen de los representantes, la forma de su designación; b) el proceso decisorio del órgano directivo referido a las materias o ámbitos de su competencia y decisión (coherencia entre las materias, no contradicciones), las facultades de sus miembros, las reglas o los procedimientos para la toma de acuerdos y procesos decisorios; c) la responsabilidad del órgano directivo vinculada al acceso a la información (condiciones y materias de acceso), la periodicidad de la rendición de cuentas, la existencia y el tipo de sanciones por incumplimiento, y d) su organización, considerando fundamentalmente los objetivos de la institución, el hecho de si es dependiente o independiente del gobierno, la forma de distribución de la autoridad, la división del trabajo, la suficiencia o la insuficiencia de personal, los procesos y los recursos para realizar las funciones públicas, la existencia o la inexistencia de un servicio profesional (personal de carrera o eventual), el tamaño y la organización territorial de la organización.

Los factores externos están relacionados con la misión pública del órgano electoral de dirigir el proceso. Se entiende como implícito, entonces, que deficiencias en el gobierno interno de esta organización repercutirán en la calidad del propio proceso electoral.

La administración de elecciones desde el enfoque de la gobernanza electoral: presentación de indicadores

En el caso de la variable gobernanza electoral, se considera adecuado abordarla a través de la construcción de dos índices, los que, a su vez, se formulan a partir de algunos indicadores.

Primer índice: gobernanza electoral desde su dimensión institucional

Está constituido por dos indicadores: el primero es el reconocimiento constitucional, en el que aparecen los fines, los valores y la razón de ser de los órganos que componen la administración electoral de un país, y el segundo está conformado por la normativa institucional de carácter interno, que está referida a la existencia de una ley orgánica, así como de unos reglamentos y procedimientos internos claros y precisos que guíen, regulen y dirijan la vida diaria y cotidiana de los organismos de la administración electoral, en los que se fijen directivas precisas acerca de la organización y de las funciones de estas instituciones tanto en periodos electorales como no electorales.

En seguida se presenta el análisis de este índice:

Cuadro 12

Variable independiente (índice de gobernanza electoral desde su dimensión institucional)

País	Órgano electoral reconocido constitucionalmente	Órgano electoral con normatividad interna
Argentina	No.	Sí (Código Electoral Nacional, Ley 19945 y sus modificatorias; Ley Orgánica de Partidos Políticos núm. 23298, Ley de Financiamiento de Partidos Políticos núm. 25600).
Bolivia	Sí (artículos 205 al 208).	Sí (Ley núm. 018).
Brasil	Sí (artículos 96 a 126).	Sí (Ley Electoral).
Colombia	Sí (artículos 120, 264 y 265).	Sí (Código Electoral).
Costa Rica	Sí (artículo 9).	Sí (Código Electoral).

País	Órgano electoral reconocido constitucionalmente	Órgano electoral con normatividad interna
Chile	Sí (artículo 18).	Sí, diversas leyes orgánicas (Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares, Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, Ley de Tribunales Electorales Regionales, Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral).
Ecuador	Sí (artículos 217 al 221).	Sí (Código de la Democracia).
El Salvador	Sí (artículos 201 al 208).	Sí (Código Electoral).
Guatemala	No.	Sí (Ley Electoral y de Partidos Políticos, Dto. 1-85 del Congreso de la República de Guatemala).
Honduras	Sí (artículos 120, 264 y 265).	Sí (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto núm. 44-2004).
México	Sí (artículos 41 y 99).	Sí (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y modificaciones). Con la reforma constitucional de diciembre de 2013, el Código quedó sin efecto. Se está trabajando en una Ley Nacional de Procedimientos y demás normas complementarias. ⁶⁸
Nicaragua	Sí (artículos 168 al 174).	Sí (Ley Electoral).
Panamá	Sí (artículos 142 al 145).	Sí (Ley Orgánica 1978-4 y Código Electoral).
Paraguay	Sí (artículos 273 al 275).	Sí (Ley núm. 635).

⁶⁸ Probablemente, esta nueva normatividad entrará en vigencia después de la publicación del presente documento.

País	Órgano electoral reconocido constitucionalmente	Órgano electoral con normatividad interna
Perú	Sí (artículos 176 al 187).	Sí (leyes orgánicas de los tres organismos electorales y Ley Orgánica de Elecciones).
República Dominicana	Sí (artículo 92).	Sí (Ley Electoral núm. 275-97).
Uruguay	Sí (artículos 322 al 328).	Sí (Ley 13882 y leyes diversas: 7812, 17063, 17080, 17113, 17157, 17690, etcétera).
Venezuela	Sí (artículos 292 al 294).	Sí (Ley Orgánica del Poder Electoral).

Fuente: elaboración propia.

Segundo índice: gobernanza electoral desde su dimensión gerencial

La gobernanza electoral desde su dimensión gerencial, para fines de este trabajo, está constituida por cuatro indicadores: independencia, profesionalización, transparencia y celeridad, conforme a lo que se explicará.

a) Independencia de los organismos electorales

Éste es un indicador fundamental pero muy amplio, complejo y delicado a la vez, ya que el término propiamente dicho puede estar constituido por varios elementos, los que incluso pueden llegar a confundirse y a utilizarse indistintamente. Su medición, por tanto, es sumamente complicada y el hecho de que se establezcan determinados criterios formales no necesariamente garantiza su cumplimiento en la práctica. En efecto, la independencia puede ser entendida desde diversos puntos de vista y comprender aspectos diferentes pero relevantes

al mismo tiempo, como los temas de imparcialidad, neutralidad, integración, autonomía, garantías, entre los principales.

Independencia implica imparcialidad, ya que las autoridades electorales juegan un papel fundamental en el manejo de la incertidumbre política antes y después de las votaciones, por lo que deben ser percibidas por los partidos y los electores como árbitros no parcializados, incapaces de alterar la incertidumbre propia de toda contienda electoral, pero sí muy aptos para producir resultados certeros y confiables (Álvarez, 2009, p. 62).

Independencia supone garantía, la cual puede ser entendida de dos maneras. La primera se refiere a que los organismos electorales tienen que asegurar la no existencia de ganadores prefabricados por las reglas del juego o por prácticas ilegales y que los resultados oficiales de las elecciones sean incontestables. La segunda se refiere a las garantías institucionales que deben tener los organismos de la administración electoral, como órganos reguladores y controladores de las reglas del juego, que les permitan decidir y actuar libremente, las cuales, sin duda, redundan en la legitimidad de las elecciones y del propio sistema político, y están además referidas a diversos aspectos, tales como al personal que compone a estos organismos (independencia de su personal), el desarrollo de sus funciones sin presiones de ningún tipo (independencia funcional) y la definición y asignación de sus recursos presupuestarios (independencia financiera o presupuestaria). Puede apreciarse, a su vez, que estos tres niveles contemplan de manera interrelacionada los conceptos de neutralidad y autonomía (Pastor, 2009, pp. 12-25).

Entonces, independencia también se relaciona con autonomía, puesto que esta característica vinculada a los organismos de la administración electoral constituye una verdadera señal de respaldo a la democracia en tanto los perfila como instancias capaces de generar elecciones justas, libres y transparentes, y, por lo tanto, aptas para legitimar el recambio gubernamental y la alternancia en el poder. La autonomía de los organismos de la administración electoral puede abarcar también diferentes aspectos, como el ad-

ministrativo, el cual está referido a la capacidad que tienen para desarrollar su función sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa; el normativo, que se relaciona con la capacidad que tienen estas organizaciones para reglamentar las leyes electorales, y el presupuestario, el cual se configura cuando el organismo electoral puede formular su propio presupuesto y se establecen limitaciones para que el Ejecutivo o el Legislativo puedan modificarlo (Sobrado, 2008, pp. 3-4).

Así mismo, se puede considerar como otro elemento que abarca el concepto de independencia la cuestión vinculada a la composición del órgano electoral, pero desde el punto de vista de cuáles profesionales o qué institución o instituciones eligen a sus miembros. Este tipo de organismos electorales puede inspirar confianza si los principales partidos se sienten representados, es decir, si el mecanismo de designación y representación partidaria es adecuado, sobre todo en términos de equilibrio.

Esto significa que aquellos organismos electorales cuyos principales funcionarios son elegidos por instancias no politizadas que gozan en sí mismas de un reconocimiento general por no mostrar una tendencia hacia determinada agrupación política serán mejor percibidos que aquellos cuyos máximos funcionarios son designados por una institución de carácter politizado.⁶⁹ En efecto, la composición del órgano electoral sobre la base del criterio de no politización ofrece, por su naturaleza misma y en la medida en que su aplicación sea real, probabilidades razonables de honestidad y credibilidad.⁷⁰ Por el contrario, cuando el

⁶⁹ Se reconoce aquí que es muy difícil considerar a determinada institución o persona como apolítica, que según el diccionario de la Real Academia Española (2001) quiere decir “ajeno a la política”, porque en cierta medida todos los seres humanos e instituciones tienen sus preferencias en cuanto a la filosofía y a la manera de gobernar una sociedad, cuestiones muy vinculadas con la forma que estos sujetos tienen de entender el mundo. No obstante, consideramos que sí existen personas e instituciones que en su accionar demuestran independencia, objetividad e imparcialidad, y es a éstas a las que se está haciendo referencia.

⁷⁰ Para algunos entendidos en la materia, una de las más adecuadas estructuras electorales en cuanto a la composición de sus organismos es la que presenta el caso peruano por el grado de independencia de sus máximas autoridades, en donde son tres los órganos que conforman la administración electoral: el JNE, con funciones

nombramiento de los integrantes de las instituciones electorales está en manos de un órgano político, puede esperarse un cierto perjuicio en cuanto a la credibilidad del organismo, sobre todo cuando los partidos políticos se encuentran cada vez más desprestigiados y en crisis permanente, y las críticas hacia su organización y funcionamiento van en aumento.⁷¹

Del mismo modo, independencia puede relacionarse también con neutralidad, entendida, para fines de la presente investigación, como la no utilización de los recursos del Estado a favor de algún partido o candidato, lo cual puede observarse a través de normas que regulen este tema, que establezcan penalidades, multas y diversos castigos por incumplimiento.

Por otro lado, se ha dejado para el final del presente análisis una cuestión que genera particular interés y desata muchas veces gran polémica: el tema de la independencia política, que está

de administración de justicia electoral, fiscalización del proceso y de educación cívico-ciudadana, entre las principales, cuya máxima autoridad es el Pleno, integrado por cinco miembros (un presidente como principal autoridad, que es un juez elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; un representante del Ministerio Público, que se trata de un fiscal elegido por la Junta de Fiscales Supremos; un representante del Colegio de Abogados de Lima, elegido por sus miembros; un representante de las universidades públicas, elegido entre los decanos de sus facultades de Derecho, y, finalmente, un representante de las universidades privadas, elegido entre los decanos de sus facultades de Derecho. Otro organismo electoral peruano es la ONPE, que tiene las funciones principales de organizar todo el proceso electoral y capacitar a los miembros de mesas de votación, cuyo jefe nacional es elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura a través de concurso público. Y, por último, el Reniec es el tercer órgano electoral, que tiene las funciones principales de elaborar el padrón de electores y de expedir el documento nacional de identificación de los peruanos, cuyo jefe nacional es también elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura a través de concurso público. Así mismo, ningún funcionario de estas tres organizaciones debe pertenecer a partido político alguno.

En nuestra opinión el diseño peruano es adecuado no necesariamente por las características de quienes son elegidos como autoridades electorales, sino fundamentalmente porque quienes tienen a su cargo dicha elección son instituciones serias y no politizadas; es decir, lo positivo está en que al presidente del JNE lo elige la Corte Suprema y a los demás miembros del Pleno los designan el Ministerio Público, el Colegio de Abogados de Lima y las universidades públicas y privadas. Además, a los jefes de la ONPE y el Reniec los elige el Consejo Nacional de la Magistratura.

⁷¹ El nombramiento por parte de un órgano político como el Congreso, aun cuando se exija una mayoría calificada, puede derivar en extensas e interminables negociaciones públicas y polémicas que afecten la confianza de la opinión pública sobre la independencia de los integrantes de los organismos electorales.

también ligado al de la partidización de los órganos electorales. Bajo este enfoque, las autoridades electorales deben actuar como agentes morales y éticos, al igual que los jueces (de hecho en la práctica muchas de las instituciones electorales latinoamericanas están conformadas por magistrados del Poder Judicial), y tienen que cumplir sus funciones públicas independientemente de sus inclinaciones personales e ideológicas, respetando criterios técnicos de legalidad y situándose fuera de la manipulación, el clientelismo y cualquier otra manifestación de corrupción.

Así, la independencia política está referida a que en la organización, la dirección y la vigilancia de los procesos electorales debe desterrarse cualquier intervención del Ejecutivo y el Legislativo, tomando en cuenta las características políticas y de dependencia con respecto al partido en el gobierno que poseen estos poderes del Estado.

No obstante, se manifiesta que para esta investigación no se consideran la independencia política y la partidización como indicadores a utilizarse.⁷²

Se sostiene aquí que, para el caso de la conformación de las altas autoridades de los organismos electorales latinoamericanos, el hecho de formar parte de un partido político no tiene necesariamente por qué convertirse en un indicador que arroje resultados negativos o que refleje que los órganos electorales conformados por representantes de partidos políticos no funcionan igual de bien que aquéllos integrados por funcionarios no partidizados. Más aún, tomando en cuenta lo señalado en el capítulo anterior respecto a que la mayoría de los países de América Latina

⁷² La partidización como factor de medición suele encontrarse en otras investigaciones, como en el trabajo citado elaborado por Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009); en los artículos que ha preparado el académico y presidente del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, Luis Antonio Sobrado, o en los artículos del académico Fernando Barrientos. Este grupo de autores consideran la pertenencia a un partido político como un hecho que perjudica la independencia de los organismos electorales, señalando que la integración de este tipo de instituciones por representantes de partidos puede funcionar bien si éstas cuentan con burocracias permanentes de funcionarios públicos y se encuentran en un contexto en el que los partidos pueden razonablemente esperar que sus contrincantes respetarán las reglas del juego.

se caracterizan por ser multipartidistas, con tres o más partidos importantes operando en la escena pública, y que en muchos de estos casos se producen también alianzas entre partidos, es de esperarse que los órganos electorales tengan este tipo de composición en grados diversos.

En efecto, existen organismos compuestos por partidos en la mayor parte de América Latina (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay); algunos de éstos, especialmente el de Uruguay, están dentro de los países con democracias más estables en el mundo, cuya administración electoral funciona adecuadamente y sin cuestionamientos mayores.

A nuestro criterio, el dilema relevante es si el órgano electoral debe ser totalmente independiente de la influencia política o si debe tratar de incluir nombramientos propuestos por los actores principales de manera justa y equilibrada, lo cual es muy difícil de probar y, por lo tanto, de medir.

Por lo expuesto y dado que estimamos poco comprobables en la realidad todos los criterios presentados, se considera para este trabajo que el hecho de constituir organismos no pertenecientes al gobierno (independientes y autónomos) tiene en sí una enorme importancia e implica una potente señal de diferenciación con respecto a otros modelos de administración electoral. Por lo tanto, ése será precisamente nuestro indicador de independencia: la no pertenencia funcional, administrativa ni presupuestal al gobierno en turno. Desde este punto de vista, todos los organismos electorales latinoamericanos (salvo el caso excepcional de Argentina, el cual fue explicado en el capítulo anterior) cumplen con este criterio.

Cuadro 13
Variable independiente (índice de gobernanza electoral desde su dimensión gerencial)

País	Organismo electoral: pertenencia funcional, administrativa o presupuestal al gobierno en turno
Argentina	Sí
Bolivia	No
Brasil	No
Colombia	No
Costa Rica	No
Chile	No
Ecuador	No
El Salvador	No
Guatemala	No
Honduras	No
México	No
Nicaragua	No
Panamá	No
Paraguay	No
Perú	No
Rep. Dominicana	No
Uruguay	No
Venezuela	No

Fuente: elaboración propia.

b) Profesionalización de los organismos electorales

Se ha creído conveniente considerar como uno de nuestros indicadores la profesionalización de los funcionarios que forman parte de los organismos electorales.

Para fines de la presente investigación, se entiende por profesionalización de los organismos electorales el que la mayoría de sus funcionarios de dirección y mandos medios tengan estudios profesionales, así como los conocimientos y la experiencia necesarios para ejercer el cargo. Efectivamente, la cualificación profesional de los miembros de estos organismos es un factor relevante para influir en la calidad de la gobernanza electoral.⁷³

Esta cuestión puede ser medida a través del análisis de la normatividad interna de cada organismo de administración electoral o de encuestas sobre el nivel profesional de los funcionarios y la experiencia previa en temas electorales. En el marco de este trabajo se ha efectuado la medición del presente indicador con base en el análisis de la normatividad interna de cada organismo de administración electoral.

⁷³ Aprender a realizar elecciones con todo lo que esto implica resulta de gran complejidad y la curva de aprendizaje suele ser muy alta para aquellos que no han tenido ninguna experiencia en el tema o en cuestiones afines, por lo que se requieren largos periodos de actividad y adaptación en estas cuestiones. No obstante, se entiende también que las personas que asumen las más altas posiciones en este tipo de instituciones deben tener la posibilidad de nombrar un número determinado de profesionales de su entera confianza sin la experiencia necesaria para trabajar en este tipo de organizaciones (se considera como ideal entre 10 y 20% del total de funcionarios). Cabe precisar que en la mayoría de los casos las principales autoridades son abogados (por lo general se trata de jueces o fiscales), mientras que en otros casos se ha optado por incluir a personas de diversos orígenes y profesiones (ingenieros, administradores, economistas, etcétera).

Cuadro 14
Variable independiente (índice de gobernanza electoral desde su dimensión gerencial)

País	Alta dirección y mandos medios del órgano electoral compuestos por profesionales de diversas especializaciones
Argentina	Sí (en su mayoría abogados).
Bolivia	Sí (multidisciplinario).
Brasil	Sí (multidisciplinario).
Colombia	Sí (multidisciplinario).
Costa Rica	Sí (multidisciplinario).
Chile	Sí (multidisciplinario, en especial abogados).
Ecuador	Sí (multidisciplinario).
El Salvador	No especifica, ya que sus normas internas señalan que se requiere “notoria instrucción”.
Guatemala	Sí (en su mayoría abogados).
Honduras	No especifica, pues sus normas internas señalan que se necesita “idoneidad para ejercer el cargo”.
México	Sí (multidisciplinario).
Nicaragua	No.
Panamá	Sí (multidisciplinario).
Paraguay	Sí (en su mayoría abogados).
Perú	Sí (multidisciplinario).
Rep. Dominicana	Sí (multidisciplinario).

País	Alta dirección y mandos medios del órgano electoral compuestos por profesionales de diversas especializaciones
Uruguay	La ley no lo contempla; sin embargo, en la práctica suelen ser abogados y profesionales de otras ramas.
Venezuela	Sí (multidisciplinario).

Fuente: elaboración propia.

c) La educación para la democracia

Un régimen democrático sustentado en lo formal empieza a ser deficiente si no se complementa con una ciudadanía que conozca y ejerza sus derechos civiles, sociales y políticos, y que entienda el real significado de democracia y de lo que implica vivir bajo sus reglas en contraposición a otras formas de gobierno. Más aún, la razón de ser de las normas e instituciones democráticas es permitir y promover el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la población.

Desde nuestro punto de vista, una sociedad educada en democracia no solamente hace más fuerte a este sistema, sino que también se sensibiliza con respecto a los valores y principios que éste promueve. Y es cada vez más frecuente que los organismos electorales latinoamericanos, sobre todo los más potentes, dediquen esfuerzos a implementar programas de este tipo en beneficio de la ciudadanía. En efecto, los organismos electorales no sólo existen y tienen razón de ser para que el día de las elecciones las cosas marchen adecuadamente. Sus funciones van mucho más allá, porque son los primeros interesados en que las personas no sólo tengan libertad e independencia para votar, sino también en que lo hagan en las mejores condiciones de información y preparación posibles. Resulta válido y hasta recomendable que, en aquellos lugares en donde el sistema educativo es deficiente y

no existen instituciones responsables de realizar programas sobre educación para la democracia, sean los organismos electorales los que asuman esta función.⁷⁴

Este planteamiento se ve reforzado en la práctica porque, como se ha remarcado a lo largo de la presente investigación, a diferencia de en la mayoría de los países con democracias maduras, en donde la función electoral se encuentra enmarcada dentro de los ministerios del interior, en los países en desarrollo, muy especialmente en América Latina, que han sido víctimas de golpes de Estado, dictaduras y otras manifestaciones de autoritarismo, ha sido necesaria la creación de organismos electorales autónomos e independientes del Ejecutivo con una tendencia a la permanencia, lo cual ha traído como resultado práctico la frecuente atribución de funciones que no son estrictamente electorales.

Sobre el particular, los órganos electorales de la región han ocupado un lugar de avanzada en la formación de la ciudadanía, no sólo en aspectos electorales, sino como facilitadores e impulsores de procesos de capacitación que desembocan en debates públicos necesarios, y formando adherentes y partícipes del desarrollo de la sociedad democrática desde edades muy tempranas. Esto tendrá efectos invalorable a largo plazo, debido a que una gran cantidad de órganos electorales están cumpliendo con una tarea fundamental del Estado, que es la formación de ciudadanos activos, informados, partícipes de los procesos políticos y sociales que hacen más fuerte a un sistema democrático (Núñez, 2009).

⁷⁴ Una vez más adquiere importancia el tema del contexto, sobre todo en este tipo de cuestiones, en donde éste provoca diferencias fundamentales entre un país y otro, situación que plantea considerar las diferencias que existen entre las naciones latinoamericanas en lo referido a sus sistemas educativos y cultura democrática. Es totalmente distinta la realidad que sobre estos asuntos presentan Uruguay, Chile o Argentina en comparación con Perú, Ecuador o Guatemala, por ejemplo. El contexto será, entonces, un elemento relevante a la hora de identificar y elegir el tipo de institución que será la responsable de desarrollar programas de educación para la democracia. Como se dijo, no existen recetas válidas para todos los países, por lo que cada quien debe responder a su propia historia, realidad e idiosincrasia.

Sin embargo, independientemente de quien asuma esta tarea, se considera fundamental la realización de la misma a través de un órgano del Estado como indicador que contribuye con la fortaleza de la democracia procedimental.

Se pueden, por tanto, establecer parámetros generales sobre la inclinación en la organización de programas de educación para la democracia por parte de los organismos electorales, que apuntan, en primer lugar, a crear programas permanentes y especializados que se enfocan en actores específicos y en la ciudadanía en general, según los requerimientos que la realidad demande y la disponibilidad de recursos para su implementación, y, en segundo término, a comprender que lo educativo no puede estar restringido a un proceso electoral, si es que existe un mandato legal o constitucional de impulsar programas en la materia y si se desea realmente aprovechar el carácter permanente y especializado de los organismos electorales para generar movimientos que contribuyan a una plataforma de planes de educación para la democracia (Thompson, 2010, p. 27).

Existen también un conjunto de prácticas que, en la línea de aprender haciendo o, mejor, aprender participando, tales como el apoyo a la celebración de elecciones en centros educativos o una idea que, nacida en Costa Rica, se ha ido extendiendo por América Latina y que es la celebración de “elecciones infantiles” o, como se han denominado en otras partes de la región, “municipios escolares”, de manera simultánea y concurrente con el acto electoral oficial crean espacios para que los niños puedan conocer lo que es el voto en condiciones similares a las del proceso electoral en el que los ciudadanos se expresan. Esto permite un acercamiento desde la niñez a la esencia misma de la democracia, pues los infantes tienen la posibilidad de expresar una preferencia electoral y hacerlo por medio de la mecánica del voto (Thompson, 2010, p. 27).

Para citar otros ejemplos de relevancia, el INE en México, el Tribunal Electoral de Panamá o el JNE del Perú tienen asignadas las funciones de educación para la democracia por mandato legal. En otros casos, una amplia interpretación de su mandato, en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y la Junta Central Electoral de República Dominicana, ha expandido la acción de estas entida-

des a proyectos relacionados con el sistema educativo formal. Hay esfuerzos considerables, en éstos y en otros organismos, por desarrollar técnicas, propuestas curriculares y materiales, al igual que canales de comunicación y coordinación interinstitucional con el fin de aglutinar acciones y maximizar recursos (Sobrado, 2008).

En la práctica, esta tendencia se ha plasmado en la existencia de departamentos o unidades de capacitación electoral y educación cívica con equipos especializados, o en la figura más reciente (que sin duda contribuye también al cambio de paradigma en la historia de los organismos electorales latinoamericanos) de las escuelas permanentes y especializadas, como la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG) del JNE del Perú,⁷⁵ que fue la primera en constituirse y operar; la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, el Instituto de Formación en Estudios para la Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y la proyectada creación de institutos de similares características en Guatemala y Ecuador.

En este sentido, en México, la educación para la democracia se refleja en la asignatura obligatoria de Formación cívica y ética, así como en la de Formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad. No es exagerado precisar que este país se ha convertido en uno de los referentes para el debate internacional sobre el tema, pues, junto con Reino Unido, ha protagonizado avances importantes al elaborar e introducir programas de educación cívica en los planes de estudio nacionales. El INE, desde que era el IFE, ha jugado un importante papel en el desarrollo de los planes curriculares para la formación de ciudadanía democrática en las

⁷⁵ En el Perú, por ejemplo, en lo que al nivel escolar se refiere, entre 1997 y 2009, ocurrieron alrededor de 16 reformas curriculares, pero casi ninguna fue aplicada a nivel nacional, lo cual originó que un gran número de escuelas retirara de su plan de estudios el curso Educación cívica durante el gobierno de Alberto Fujimori, lo que expresaba la despreocupación general de los gobiernos en turno por estos temas, así como una débil institucionalidad del Ministerio de Educación. Recién a partir de 2009 se ha implementado el curso en la mayoría de las escuelas públicas, en buena medida, gracias a la coordinación con los órganos electorales peruanos, los que dieron fuerte impulso al desarrollo de estos temas.

escuelas, preparando materiales que han sido difundidos en el país e integrados en el sistema nacional de actualización profesional de los maestros, por lo cual contribuyen a la formación de los docentes. Así, la Constitución de México le asigna la función de la educación cívica a la misma autoridad estatal responsable de organizar las elecciones federales. Por ello, desde su creación, el IFE fue concebido como un actor clave para la transición democrática mexicana; esta organización, ahora como INE, sigue siendo uno de los principales referentes en la región, sobre todo en estos temas (García, 2008, pp. 7-14).

Hay otros organismos en América Latina que también están interesados en aplicar estas experiencias en sus propias realidades. En Panamá, el Tribunal Electoral es el impulsor de reformas educativas con aportes fundamentales en propuestas curriculares y en materiales diseñados para tales fines; este órgano ha buscado integrar a los sectores no gubernamental y universitario en este asunto. Por su parte, el Servicio Electoral de Chile colaboró con la implementación de la decisión del Poder Ejecutivo de replantear el sistema educativo en el periodo 2004-2005, al elegirse la democracia como uno de los ejes en torno de los cuales debe funcionar el currículo a nivel nacional (Thompson, 2010, p. 27).

El caso argentino es, sin duda, interesante, ya que, a pesar de que su administración electoral no cuenta con organismos electorales independientes, sino que forman parte del gobierno, son precisamente la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación quienes han desarrollado el portal web “votemos”.⁷⁶ Esta página fue presentada recientemente por el director Nacional Electoral, Alejandro Tullio, en la XXXV Asamblea del Consejo Federal de Educación, que fue presidida por el ministro de Educación, Alberto Sileoni, y contó con la presencia de los titulares de las carteras educativas de las 24 jurisdicciones del país. Efectivamente, este portal elaborado por la Dirección de Información y Capacitación Electoral de la Dirección

⁷⁶ <http://votemos.educ.ar>.

Nacional Electoral y por Educar S.E. (Ministerio de Educación de la Nación), con el apoyo del Programa Conectar Igualdad, forma parte de los esfuerzos realizados por el Estado por informar a la ciudadanía sobre el proceso electoral y promover su activo involucramiento, contando para ello con el compromiso de todas las provincias de asegurar su difusión en la comunidad educativa.

En particular, con este portal se pretende contribuir a la formación de los jóvenes en edad escolar en el conocimiento del régimen electoral y de partidos políticos, favoreciendo la apropiación conceptual de la capacidad de transformación de la realidad que ejercen los ciudadanos cuando emiten su voto. Además, el sitio procura servir de apoyo a los docentes, incorporando para ello tanto actividades interactivas dirigidas a su actualización sobre la temática como materiales didácticos específicos que puedan serles de utilidad para su abordaje en el aula. Así mismo, los recursos informativos y educativos que ofrece el sitio fueron pensados, en primer lugar, para que los jóvenes que este año ejercerán por primera vez su derecho a elegir a sus representantes, así como aquellos que lo harán en un futuro cercano, puedan hacerlo de manera consciente e informada.⁷⁷ En relación con lo anterior, es de reciente creación en ese país la Escuela de Capacitación y Educación Electoral, que pertenece a la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial, cuyos cursos y materiales están destinados a los diferentes actores que participan en los procesos electorales en Argentina.

Incluso, Capel ha creado la Red de Educación en Democracia, conformada por todas aquellas instancias de organismos electorales que tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar estos temas.

Por lo tanto, se ha creído conveniente utilizar como uno de los indicadores para la medición de nuestra variable independiente la implementación de programas de educación para la democracia, de acuerdo con el siguiente esquema:

⁷⁷ Esta información fue brindada por la licenciada María Florencia Álvarez Travieso, directora de Información y Capacitación Electoral de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de Argentina al momento de hacer la consulta.

Cuadro 15
La educación para la democracia en América Latina

País	¿Implementa programas de educación en democracia?	Observaciones
Argentina	Sí	<p>La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, en el marco de una reforma legislativa producida en 2009 a través de la Ley núm. 26,571, ha asumido nuevas responsabilidades, una de las cuales es el desarrollo de actividades de formación cívico-electorales a cargo de la Dirección de Información y Capacitación Electoral, que ha diseñado la Estrategia Federal de Comunicación y Educación Electoral.</p> <p>Por su parte, la Escuela de Capacitación y Educación Electoral, que pertenece a la Cámara Nacional Electoral, ofrece cursos sobre la materia a los distintos actores que intervienen en los procesos electorales argentinos.</p>
Bolivia	Sí	El organismo electoral, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático y del Instituto de Capacitación Democrática Intercultural.
Brasil	Sí	Algunos temas están contenidos en la política educativa del país, a cargo del gobierno. Otros son desarrollados por el organismo electoral, a través de la Escuela Judicial Electoral.
Colombia	Sí	La Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (Cedae).
Chile	Sí	Si bien no lo hace a través del Servicio Electoral de Chile, este organismo ha colaborado con instituciones del país en la inclusión del tema democracia como eje principal en el currículo con motivo del proceso de reforma del sistema educativo realizado en el periodo 2004-2005.

País	¿Implementa programas de educación en democracia?	Observaciones
Costa Rica	Sí	El órgano electoral, a través del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED).
Ecuador	Sí	El Consejo Nacional Electoral, a través del Instituto de la Democracia.
El Salvador	Sí	El organismo electoral, a través de la Dirección de Capacitación y Educación Cívica. Colabora también en ello la Dirección de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas.
Guatemala	Sí	El organismo electoral, a través de la Unidad de Capacitación y Divulgación Cívica Electoral, realiza el Programa de Formación Cívica Electoral. Así mismo, el Tribunal Supremo Electoral ha creado recientemente el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral.
Honduras	Sí	El organismo electoral, a través del Programa de Formación Cívica Electoral.
México	Sí	El Instituto Federal Electoral (hoy INE), a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Centro para el Desarrollo Democrático. Además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha implementado desde hace varios años el Centro de Capacitación Judicial Electoral. ⁷⁸
Nicaragua	No	Anteriormente, el Centro de Educación para la Democracia (CED) realizaba actividades de este tipo. A partir de 2003 el Ministerio de Educación creó una guía multinivel para educación preescolar, en cuyos ejes temáticos se incluye el de educación para la paz y la democracia.

⁷⁸ En el caso mexicano, con la última reforma a la administración electoral quizá haya cambios en las denominaciones de las distintas áreas responsables.

País	¿Implementa programas de educación en democracia?	Observaciones
Panamá	Sí	El órgano electoral, a través del Programa de Educación Cívica Electoral.
Paraguay	No	El órgano electoral, a través de la Dirección de Capacitación, realiza fundamentalmente tareas de preparación para el proceso electoral, mas no cuenta con programas de educación para la democracia propiamente dichos.
Perú	Sí	El JNE, a través de la ESEG y de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. La ONPE realiza también actividades de este tipo, por lo que existe duplicidad de funciones.
República Dominicana	Sí	La Junta Central Electoral, a través de la EFEC.
Uruguay	No	
Venezuela	Sí	El órgano electoral, a través del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral.

Fuente: elaboración propia.

d) Celeridad de los organismos electorales

Se refiere básicamente a la destreza y la rapidez con que los organismos electorales deben organizar y realizar las etapas de escrutinio, transmisión de resultados y proclamación de candidatos. Se ha elegido este indicador debido a que, en sociedades tan desconfiadas como las latinoamericanas, con escasos niveles de tolerancia con las instituciones del Estado, resulta cada vez más importante que los órganos ofrezcan los resultados de los procesos con prontitud y sin sacrificar certeza o exactitud, con

la finalidad de evitar que se produzcan suspicacias e impedir que se comience a desconfiar de estas instituciones y de las elecciones propiamente dichas.

Este proceso es quizá el más difícil y complejo en la actualidad, y constituye uno de los principales retos de la administración electoral latinoamericana. En efecto, suman una minoría los organismos electorales latinoamericanos que contemplan plazos ciertos y razonables, tanto para la realización del escrutinio como para la transmisión, el cómputo y la proclamación de resultados. En aquellos países en los que sí se abordan estas cuestiones, aparecen, por lo general, en normas ambiguas que tienen una serie de vacíos procedimentales, puesto que muchas veces se producen demoras en determinadas actividades pese a que la ley establece plazos de cumplimiento. Por ejemplo, si bien es cierto que algunos organismos electorales incluyen determinados plazos para el cómputo de votos y la proclamación de resultados, éstos no pueden efectivizarse hasta que todas las impugnaciones al acto de votación hayan sido resueltas; por consiguiente, a mayor cantidad de impugnaciones, mayor tiempo de demora en obtener los resultados finales, y el número de impugnaciones es en muchos casos de tal magnitud que supera incluso la capacidad organizativa de las instituciones electorales, lo que hace inaplicable cualquier norma que se refiera al cumplimiento de determinados plazos.

En ese sentido, es oportuno comentar que el peor escenario para un organismo electoral en América Latina es el de una elección con resultados estrechos y lentos procesos de transmisión, cómputo y proclamación de resultados. De ocurrir esto, significará un grave perjuicio para las autoridades electorales, sobre todo en democracias jóvenes, frágiles o que luchan por consolidarse, puesto que se profundizarán las sospechas de manipulación y fraude.

Es por estas razones que el tema de la celeridad es fundamental en estos tiempos, por lo que es necesario y urgente que los organismos electorales optimicen, agilicen y modernicen sus mecanismos de cómputo y transmisión de resultados, a través de un ordenamiento de sus procedimientos internos y de una adecuada

y sencilla reglamentación de los mismos que permitan resolver rápidamente cualquier inconveniente que surja en estas etapas.⁷⁹

Transparencia de los organismos electorales: ¿indicador medible?

En la parte final del análisis de la variable independiente que se está realizando, se ha considerado conveniente hacer referencia a un tema difícil de definir y medir, que es el de la transparencia de los organismos de la administración electoral, fundamentalmente por la importancia que tiene esta cuestión a nivel mediático. En efecto, aunque pueda pensarse lo contrario, luego de haber revisado una buena cantidad de material académico, se puede señalar que no existe una definición exacta y precisa, o de fuente confiable, referida exclusivamente a la transparencia de este tipo de instituciones.

Esta situación puede analizarse de dos maneras. Desde su aspecto negativo, no encontrar una definición técnica y consensuada del término implica una imposibilidad para estandarizar y uniformizar la información que se desprenda de un único concepto. Sin embargo, desde su aspecto positivo, el hecho de no encontrar una definición ofrece la posibilidad de presentar y proponer algunas características que consideramos deben tener los organismos de administración electoral en lo que se refiere a su transparencia. Esto último, sin duda, tiene un carácter más subjetivo, pues se expondrán nuestras consideraciones.

En ese sentido, una de las formas que se ha utilizado usualmente para medir la transparencia es la actuación del organismo electoral propiamente dicho; es decir, si la institución electoral de un país realizó su labor de manera nítida. Esto suele, a su vez, analizarse de dos maneras. La primera es a través de encuestas⁸⁰

⁷⁹ Para explicar esta cuestión con mayor detalle, se presenta en el "Anexo" un cuadro comparativo sobre este tema y un breve análisis sobre la información contenida en el mismo. Véase el segundo cuadro de la parte referida.

⁸⁰ No existen, o en todo caso son muy difíciles de encontrar, registros en donde se presenten de manera comparada para la región encuestas con una pregunta puntual de este tipo: ¿a su consideración, el organismo electoral de su país actuó transparentemente en las elecciones pasadas?

y la segunda está compuesta de varios aspectos, uno de los cuales consiste en observar si es que estas organizaciones desarrollaron y propusieron reglas del juego claras y sencillas (en la medida de lo posible) desde un inicio, las cuales no debieron variar a lo largo de todo el proceso electoral. Luego, se considera útil observar si los procedimientos electorales adoptados fueron públicos y conocidos por los ciudadanos. Así mismo, resulta interesante analizar si algún ciudadano tuvo acceso a la información que estas organizaciones manejaron (por ejemplo, a visualizar en tiempo real las actas observadas o impugnadas durante el proceso de conteo de votos). Y, finalmente, se considera si los distintos reglamentos que se generan a lo largo del proceso electoral fueron puestos a consideración de la ciudadanía antes de que se aprobaran, con determinados plazos para presentar comentarios, opiniones o modificaciones.

Como se indicó, al no existir una definición consensuada sobre transparencia de órganos electorales, se estima que las características que acaban de ser presentadas deberían formar parte de una conceptualización integral de este tema.

No obstante, como podrá notarse, este tipo de cuestiones resultan muy difíciles de medir en el marco de un trabajo como el que se está desarrollando, ya que implica realizar un análisis pormenorizado de todos los procedimientos, normas y reglamentos internos que preparan los organismos electorales de cada país de América Latina en el marco de sus procesos, observando si efectivamente estas herramientas normativas han cumplido los requisitos que fueron detallados anteriormente. Además, es necesario tener en cuenta que los procedimientos y los reglamentos válidos para un proceso electoral suelen variar para el siguiente, lo cual hace más complicado aún el proceso de seguimiento a una determinada norma.⁸¹

⁸¹ Hay que considerar las limitaciones presupuestales con las que contamos, así como la dificultad de obtener este tipo de información (en muchos casos de carácter reservado) de los organismos electorales.

En cualquier caso, puede afirmarse de manera empírica, y debido a la experiencia que hemos obtenido como observadores en varios procesos, que este tipo de actuación por parte de los organismos electorales latinoamericanos no se encuentra estandarizado ni constituye una regla común. Más bien resulta ser todo lo contrario, pues son contados los casos en los cuales este tipo de instituciones abren sus procesos internos al público. Esto, sin duda, es uno de los principales puntos por mejorar de cara al futuro.

Por ello, pese a que se reconocen aquí la importancia y el notable impacto, sobre todo a nivel de los medios de comunicación, que tiene la utilización de un indicador referido a la transparencia de la administración electoral, no se ha considerado para los fines de este trabajo de investigación, por los motivos anteriormente expuestos.

Para concluir con el análisis de la variable independiente, se muestra un cuadro resumen que permite sistematizar y graficar adecuadamente la información correspondiente:

Cuadro 16
Resumen de la variable independiente

Variable independiente	Índices	Indicadores
Gobernanza de la administración electoral	Dimensión institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento constitucional • Normativa institucional interna
	Dimensión gerencial	<ul style="list-style-type: none"> • Independencia • Profesionalización • Educación para la democracia • Celeridad

Fuente: elaboración propia.

Análisis de la variable dependiente: la democracia (procedimental) y su fortaleza

Se afirma aquí que la variable independiente de esta investigación es trascendental no solamente para la democracia procedimental o de mínimos, sino que también tiene efectos sobre la democracia en términos generales, independientemente del significado que se le quiera dar o de las dimensiones que se quieran agregar, cuestión que se irá explicando a lo largo de este capítulo.⁸²

Así pues, se considera adecuado estudiar la variable que aborda la fortaleza de la democracia, fundamentalmente de la procedimental, a través de la construcción de tres índices, los que a su vez se formulan a partir de varios indicadores.

La democracia (procedimental): presentación de indicadores

Primer índice: resistencia de la democracia

Se considera la resistencia de la democracia en términos de la capacidad que tiene para sobrevivir a lo largo del tiempo y pese a las constantes inestabilidades que se presentan en los países latinoamericanos. Este tema puede ser medido a través de dos indicadores: uno es la realización de procesos electorales continuos y periódicos, respetando los plazos legales contemplados por las normas de cada país, y otro es el asunto de la participación de la comunidad internacional en la defensa de los regímenes democráticos.

⁸² En lo que respecta a los significados de la terminología que aquí se precisa (es decir, de la democracia y de la democracia procedimental), se considera acertado remitirse a aquellas partes de esta investigación que enmarcan el desarrollo de la misma y abordan estos conceptos.

a) Realización de procesos electorales continuos y periódicos

Con respecto al primer indicador, las elecciones han estado a cargo de organismos electorales que han terminado ejerciendo un papel preponderante en el fortalecimiento del sistema de representación política, puesto que, como se ha sostenido a lo largo de este capítulo, se han constituido en los grandes garantes del sistema democrático, sobre todo a través de sus labores de control y fiscalización del acceso al poder. Así mismo, como también se ha señalado, a través de las elecciones las instituciones electorales tienden y fortalecen los puentes entre la sociedad civil y los órganos del gobierno. Por ello, la administración electoral y la realización de elecciones en sí han servido de dique o muro de contención para no regresar hacia el autoritarismo u otra forma no democrática de gobierno.

En ese orden de ideas, la sucesión de procesos que se ha llevado a cabo en los últimos años en América Latina a cargo de organismos electorales ha reforzado el compromiso de la región con la democracia.⁸³ En efecto, a partir del regreso a la transición, la mayoría de los países han realizado elecciones y son excepcionales los casos en donde han ocurrido golpes de Estado, como se puede apreciar en la información que se presenta en el tercer y cuarto cuadro del “Anexo”, que abarca el periodo de 1980 a 2014.

En 1989 y 1994 un importante número de países realizaron elecciones. Durante 1989 se efectuaron comicios presidenciales en nueve naciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay.⁸⁴

En 1994 se realizaron elecciones presidenciales en ocho países: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá,

⁸³ Véase también el segundo capítulo en lo referido al *rally* electoral.

⁸⁴ En el Perú se realizaron elecciones democráticas de manera continua en 1985 y 1990. En 1992 se produjo el autogolpe por parte del gobierno de Alberto Fujimori, y se convocaron elecciones para 1995, en las que se produjo la reelección de Fujimori.

República Dominicana y Uruguay. Esta información se sistematiza en los cuadros que se muestran enseguida:

Cuadro 17
Calendario electoral latinoamericano de 1989

País	Año de elecciones	Tipo de elección
Argentina	1989	Presidencial
Brasil	1989	Presidencial
Bolivia	1989	Presidencial
Chile	1989	Presidencial
El Salvador	1989	Presidencial
Honduras	1989	Presidencial
Panamá	1989	Presidencial
Paraguay	1989	Presidencial
Uruguay	1989	Presidencial

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro (2005) y Flavia Freidenberg (2006).

Cuadro 18
 Calendario electoral latinoamericano de 1994

País	Año de elecciones	Tipo de elección
Colombia	1994	Presidencial
Brasil	1994	Presidencial
Costa Rica	1994	Presidencial
El Salvador	1994	Presidencial
México	1994	Presidencial
Panamá	1994	Presidencial
República Dominicana	1994	Presidencial
Uruguay	1994	Presidencial

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro (2005) y Flavia Freidenberg (2006).

Otro momento importante en donde la mayoría de los países latinoamericanos realizaron elecciones presidenciales se produjo en el periodo comprendido entre septiembre de 2005 y diciembre de 2006, durante el cual dos países del Cono Sur (Brasil y Chile), los cinco de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), tres de América Central (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y México celebraron comicios, cuyos resultados generaron nuevas pautas de comportamiento y equilibrio en la región. Durante este periodo, además, tuvieron lugar elecciones legislativas, municipales y regionales. Dicha información se sistematiza en el cuadro siguiente:

Cuadro 19
 Calendario electoral latinoamericano 2005-2006

País	Fecha de elecciones	Tipo de elección
Honduras	27 de noviembre de 2005	Presidencial, legislativa y municipal.
Chile	11 de diciembre de 2005	Presidencial y legislativa.
Bolivia	18 de diciembre de 2005	Presidencial y legislativa.
Costa Rica	5 de febrero de 2006	Presidencial y legislativa.
Perú	9 de abril de 2006	Presidencial y legislativa.
Colombia	28 de mayo de 2006	Presidencial.
México	2 de julio de 2006	Presidencial, legislativa, regional y local.
Brasil	1 de octubre de 2006	Presidencial, legislativa y regionales.
Ecuador	15 de octubre de 2006	Presidencial y legislativa.
Nicaragua	5 de noviembre de 2006	Presidencial, legislativa y municipal.
Venezuela	3 de diciembre de 2006	Presidencial.

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro (2006).

A la información detallada anteriormente hay que sumar las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo en 2003 (Argentina, Paraguay, El Salvador y Guatemala) y en 2004 (Uruguay, Panamá y República Dominicana). En suma, 18 países latinoamericanos en este periodo pasaron por el ciclo electoral que finalizó en 2006.

Del mismo modo, un tercer momento relevante se produjo en 2009, en el cual se inició una nueva sucesión de elecciones en América Latina, la cual culminará en 2014. Siete de los 18 países latinoamericanos eligieron presidente en 2009: El Salvador (15 de marzo), Ecuador (26 de abril), Panamá (3 de mayo), Uruguay (25

de octubre), Honduras (29 de noviembre), Bolivia (6 de diciembre) y Chile (11 de diciembre). Tres países eligieron presidente en 2010: Costa Rica (7 de febrero), Colombia (30 de mayo) y Brasil (3 de octubre). Por su parte, Perú, Argentina, Guatemala y Nicaragua efectuaron elecciones en 2011. En 2012 tres países realizaron elecciones presidenciales: República Dominicana, México y Venezuela. La tendencia de realizar comicios presidenciales, legislativos y regionales se ha mantenido también en 2013 y 2014.

Se presenta un cuadro detallado con esta información:

Cuadro 20
Calendario electoral latinoamericano
2009-2014

País	Fecha de elecciones	Tipo de elección
El Salvador	15 de marzo de 2009	Presidencial.
Ecuador	26 de abril de 2009	Presidencial y legislativa.
Panamá	3 de mayo de 2009	Presidencial y legislativa.
Uruguay	25 de octubre de 2009	Presidencial y legislativa.
Honduras	29 de noviembre de 2009	Presidencial y legislativa.
Bolivia	6 de diciembre de 2009	Presidencial y legislativa.
Chile	13 de diciembre de 2009	Presidencial y legislativa.
Costa Rica	7 de febrero de 2010	Presidencial y legislativa.
Colombia	30 de mayo de 2010	Presidencial.
Brasil	3 de octubre de 2010	Presidencial y legislativa.
Perú	Abril de 2011	Presidencial y legislativa.
Argentina	Octubre de 2011	Presidencial y legislativa.
Guatemala	Noviembre de 2011	Presidencial y legislativa.

País	Fecha de elecciones	Tipo de elección
Nicaragua	Diciembre de 2011	Presidencial y legislativa.
Rep. Dominicana	Mayo de 2012	Presidencial.
México	Julio de 2012	Presidencial y legislativa.
Venezuela	Octubre de 2012	Presidencial.
Ecuador	17 de febrero de 2013	Presidencial y legislativa.
Perú	17 de marzo de 2013	Consulta popular de revocatoria de autoridades municipales de Lima Metropolitana.
Ecuador	7 de abril de 2013	Segunda vuelta: elección presidencial.
Paraguay	21 de abril de 2013	Presidencial y legislativa.
Venezuela	26 de mayo de 2013	Municipales.
Argentina	11 de agosto de 2013	Primarias.
Argentina	27 de octubre de 2013	Legislativa.
Chile	17 de noviembre de 2013	Presidencial y legislativa.
Perú	24 de noviembre de 2013	Nuevas elecciones municipales.
Honduras	24 de noviembre de 2013	Presidencial y legislativa.
Chile	15 de diciembre de 2013	Segunda vuelta: elección presidencial.
El Salvador	2 de febrero de 2014	Presidencial.
Costa Rica	2 de febrero de 2014	Presidencial y legislativa.
Ecuador	23 de febrero de 2014	Seccionales (alcaldes, prefectos, etcétera).
El Salvador	9 de marzo de 2014	Segunda vuelta: elección presidencial.

País	Fecha de elecciones	Tipo de elección
Colombia	9 de marzo de 2014	Legislativa.
Costa Rica	6 de abril de 2014	Segunda vuelta: elección presidencial.
Panamá	4 de mayo de 2014	Presidencial, legislativa y municipal.
Colombia	25 de mayo de 2014	Presidencial.
Brasil	5 de octubre de 2014	Presidencial y legislativa.
Perú	5 de octubre de 2014	Regional y municipal.
Bolivia	5 de octubre de 2014	Presidencial y legislativa.
Uruguay	26 de octubre de 2014	Presidencial y legislativa.
Uruguay	30 de noviembre de 2014	Segunda vuelta: elección presidencial.

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro (2010).

Golpes de Estado y revueltas sociales en América Latina

Para realizar un análisis integral de la resistencia de la democracia, es necesario abordar el tema de los golpes de Estado y las revueltas sociales producidos en América Latina. Sobre el particular, en los últimos años, estudiosos del tema y organizaciones internacionales calificaron el autogolpe de Alberto Fujimori, ocurrido en Perú en 1992, como una nueva forma de golpe de Estado en América Latina, en donde el gobierno, con el apoyo de los militares, rompió el orden constitucional establecido.⁸⁵ A este suceso también se le

⁸⁵ El golpe de Estado se produjo el domingo 5 de abril. Fue llevado a cabo por el entonces presidente de la república, Alberto Fujimori Fujimori, con el respaldo de las Fuerzas Armadas. Se disolvió el Congreso, se intervino el Poder Judicial, así como otras instituciones relevantes del Estado peruano, y se produjo la persecución de algunos miembros de la oposición.

denomina golpe de palacio o golpe de Estado constitucional. En 2009, 17 años después, se produjo en América Latina otro golpe de Estado: el 28 de junio de ese año, los militares retiraron por la fuerza al presidente de Honduras, Manuel Zelaya, y lo deportaron al extranjero; tomó el poder Roberto Micheletti.

Estos casos constituyen dos golpes de Estado en más de 30 años desde que se inició nuevamente la democracia en América Latina en el marco de la tercera ola de la democracia.

Como bien lo sostiene Francisco Rojas Aravena (2004):

En comparación con décadas anteriores, se ha producido una importante disminución de golpes de Estado encabezados por las Fuerzas Armadas, las que en años anteriores lideraban los quiebres institucionales. Sin embargo, en las agudas crisis sociopolíticas que han enfrentado países como Argentina (2001), Brasil (1992), Ecuador (1997), Guatemala (1997), Paraguay (1994-1995), Perú (1992, 2000) y Venezuela (1992), el resultado fue la solución de dichos conflictos en el marco de estándares democráticos. (pp. 109-111)

Al listado anterior hay que agregar lo ocurrido en Paraguay en 2012, en donde el expresidente Fernando Lugo fue legalmente obligado a renunciar, hecho que resulta por lo menos polémico y discutible.⁸⁶

Haciendo un repaso de lo ocurrido en los últimos años, se puede observar que algunos expresidentes no pudieron terminar su cargo por clamor popular (14 presidentes no pudieron concluir

⁸⁶ En efecto, según la revista *Caretas* del 28 de junio de 2012, en 24 horas, y de acuerdo con la normatividad legal y constitucional de Paraguay, el presidente Fernando Lugo fue juzgado, condenado y destituido por su Congreso, que era controlado por los dos partidos políticos tradicionales, opositores a su gobierno. Lugo, quien fue elegido en 2008 como líder de la Alianza Patriótica para el Cambio, una coalición de partidos de izquierda con el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), había puesto énfasis en la reforma agraria durante su campaña, lo cual provocó la constante oposición del Partido Colorado, el mayor y más organizado del Paraguay. Su destitución se ejecutó el 22 de junio de 2012 con un procedimiento relámpago aceptado por el propio Lugo, quien lo calificó como una "profunda herida para la historia y la democracia del Paraguay". Véase <http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&id=12&idE=1038&idSTo=241&idA=59596#.UsbWRNLuIv>

su mandato desde 1993 debido a intentos de golpe de Estado o a los denominados golpes de la calle).⁸⁷

En los casos que se detallan a continuación, si bien los presidentes en turno no culminaron su ejercicio en el cargo por las diversas movilizaciones sociales o populares que se presentaron, en algunos países se convocaron elecciones en los años siguientes, y en otros, de manera inmediata.

En Argentina, Fernando de la Rúa asumió el poder para el periodo 1999-2003, pero en 2001, por la grave crisis económica y social, así como por la presión social y la renuncia de varios de sus ministros, dimitió; el Congreso eligió a un nuevo presidente (Eduardo Duhalde), quien asumió el cargo para completar el periodo 2002-2003.⁸⁸

En Brasil, Fernando Collor de Mello, por corrupción política y malversación de fondos públicos, renunció al cargo en 1992. Meses después asumió el puesto el vicepresidente, Itamar Franco, para el periodo 1992-1995. En este caso, se respetaron los plazos y se decidió realizar elecciones en 1995.

En Bolivia, han ocurrido tres casos importantes. Hernán Siles Suazo renunció al cargo el 6 de agosto de 1985 debido a la crisis económica y fiscal (a un año de terminar su mandato constitucional), y convocó elecciones. Por su parte, Gonzalo Sánchez de Lozada dimitió el 17 de octubre de 2003 a causa de que se produjeron grandes movilizaciones sociales por la exportación de gas al exterior; asumió el cargo el vicepresidente, Carlos Mesa, para el periodo 2003-2005. Por último, Mesa comenzó su mandato con gran apoyo popular, pero sectores de izquierda, debido al fracaso de la Ley de Hidrocarburos, hicieron estallar una crisis social que originó el fin de su gobierno el 9 de junio

⁸⁷ Véanse los informes del Latinobarómetro de 2004 a 2010.

⁸⁸ En Argentina, en caso de acefalía presidencial, la Constitución nacional en su artículo 88 y la Ley Nacional núm. 25716, modificatoria de la Ley 20972, establecen el mecanismo que designa al funcionario que ejerce temporalmente el cargo de presidente de la república. En este caso, ante la renuncia del presidente De la Rúa, asumió el cargo el presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, luego de lo cual se convocaron nuevas elecciones.

de 2005; tomó el cargo interinamente el presidente de la Corte Suprema de Bolivia, quien convocó a elecciones generales para ese mismo año (Victoriano, 2010, pp. 175-193).

Ecuador es el país en el que se han presentado más revueltas de este tipo. En dicha nación se produjeron los casos de Abdalá Bucarám (1997), Jamil Mahuad (1999), Lucio Gutiérrez (2005) y Rafael Correa (2010). Bucarám asumió el poder en 1996, pero por casos de corrupción y nepotismo en su gobierno se produjeron grandes movilizaciones sociales que determinaron que el Congreso hiciera efectiva su destitución; el presidente de este último asumió el cargo de primer mandatario interinamente hasta el 10 de agosto de 1998, año en el que se convocaron elecciones. Jamil Mahuad fue electo presidente para el periodo 1998-2002, pero la Confederación de Nacionalidades Indígenas pidió su destitución debido a una grave crisis económica; asumió el cargo el vicepresidente del país, Gustavo Noboa (fueron convocadas elecciones presidenciales para 2002). En el caso de Lucio Gutiérrez, se produjo una crisis denominada la “rebelión de los forajidos”, y por participación directiva de ciudadanos y militares se provocó su destitución del cargo. Asumió el poder el vicepresidente, Alfredo Palacio, quien convocó elecciones para 2006.⁸⁹ Finalmente, el 30 de septiembre de 2010, se produjo un intento de golpe de Estado, en donde la convulsión social, que dejó algunos muertos y heridos, afectó varias provincias del país; esto ocurrió cuando un grupo de policías tomaron sus respectivos cuarteles en protesta por la aprobación de la Ley de Servicio Público, que eliminaba los bonos que recibían por méritos y condecoraciones. El presidente Correa, quien había denunciado que estaba secuestrado en el Hospital de Policía de Quito, lugar a donde había sido trasladado tras los golpes que recibió cuando encaró a los rebeldes, dijo que detrás de la revuelta policial existió un intento de golpe de Estado en su contra e incluso acusó a una turba de pretender matarlo. Su posterior liberación contribuyó a distender el ambiente. La democracia supo resistir, nuevamente.

⁸⁹ Véase www.infolatam.com

En Guatemala hubo un intento de autogolpe de Estado el 25 de mayo de 1993 por parte del gobierno de Jorge Serrano Elías (con el que se buscaba imitar lo que había hecho Fujimori en Perú tres meses antes); éste fue conocido como “el serranazo”. El 1 de junio la Corte de Constitucionalidad emitió un dictamen de inconstitucionalidad al autogolpe, por lo que Serrano Elías se vio obligado a huir a la ciudad de Panamá y a renunciar al gobierno. Asumió el puesto de presidente de la república el procurador Ramiro de León Carpio, quien fue elegido por el Congreso para el periodo 1993-1996. Se convocaron elecciones para este último año.

En Haití, Jean-Bertrand Aristide fue obligado a dimitir del cargo en 2004 debido a una grave crisis social y a constantes denuncias por corrupción. Asumió el poder el vicepresidente del país para el periodo 2004-2006, quien convocó elecciones para este último año. Estos comicios se retrasaron en cuatro ocasiones a causa de la grave inestabilidad existente.

En Paraguay, por su parte, Raúl Cubas Grau asumió el poder en 1998, pero por situaciones de corrupción y movilizaciones del movimiento Marzo Paraguayo se vio obligado a dimitir en 1999; fue sustituido por el presidente de la Cámara del Senado para el periodo 1999-2003 y se convocaron elecciones en este último año.

En el Perú se produjeron graves casos de corrupción y fraude electoral durante el gobierno de Alberto Fujimori, los cuales se hicieron públicos a través de videos en 2000. Como consecuencia de toda esta situación, muchos actores políticos conocidos participaron en la Marcha de los Cuatro Suyos, por lo que se produjeron hechos violentos en el centro histórico de Lima. Todo esto originó que el presidente Fujimori realizara un viaje el extranjero de forma intempestiva y renunciara posteriormente a su cargo a través de un comunicado escrito. Se formó un gobierno de transición bajo el mandato de Valentín Paniagua, quien convocó elecciones generales para 2001.

En República Dominicana ocurrieron situaciones de fraude electoral durante el gobierno de Joaquín Balaguer en 1994, lo

que terminó en una huelga general. El gobierno quedó en manos del Congreso; se firmó un pacto por la democracia entre las autoridades y los principales dirigentes de los partidos políticos, y se convocaron elecciones para 1996.

Finalmente, en Venezuela se produjeron dos casos importantes. En 1993, Carlos Andrés Pérez renunció a su cargo por corrupción y malversación de fondos; se convocaron elecciones en ese mismo año. Por su parte, el 11 de abril de 2002, Hugo Chávez sufrió un intento de golpe de Estado que lo apartó del poder durante varios días, tiempo que asumió la presidencia de la república al presidente de Fedecámaras, Pedro Carmona Estanga. Sin embargo, luego de fuertes protestas de los simpatizantes de Chávez y algunas presiones internacionales, ya que muchos países no reconocieron a Carmona, los militares leales al gobierno retomaron el poder y Chávez reasumió su cargo en la madrugada del 14 de abril de 2002 (Oszlak, 2007, pp. 42-60).

Estos ejemplos demuestran que, pese a que el clamor popular expulsó a varios expresidentes, se restituyó el curso democrático con una sucesión dentro de la institucionalidad vigente. Además, si bien muchos de estos mandatarios no terminaron su periodo, esto no ocurrió debido a golpes de militares, sino por las sublevaciones de los ciudadanos, que son también conocidas como golpes de la calle.⁹⁰

⁹⁰ Un golpe de Estado es la toma del poder político de modo repentino y violento por parte de un grupo de poder, vulnerando la legitimidad institucional establecida en una nación, es decir, las normas legales de sucesión en el poder vigentes con anterioridad. Éste puede ser provocado por un grupo armado o por fuerzas armadas sublevadas (rebelión militar), y en muchas ocasiones termina con la instauración de una dictadura. Por definición, se produce contra cualquier gobierno, autoritario o no, y puede buscar instaurar cualquier otro diferente, también autoritario o no. Sin embargo, el sentido peyorativo que se aplica a este término hace que se utilice en la mayor parte de las ocasiones para referirse a intentos de instauración de dictaduras.

En cambio, los golpes de la calle son sublevaciones populares en forma de grandes movilizaciones de protesta que tienen la fuerza y la capacidad de acabar con presidencias de países. Éstos también son conocidos como clamor popular o rebeliones cívicos-militares, que constituyen insurrecciones en las que participan tanto civiles como militares; son producto de un descontento con lo sucedido en el contexto social y político, y no suponen conspiración previa ni uso de las armas, como sí ocurre en un golpe de Estado.

Es interesante apreciar que, si bien han ocurrido hechos que han intentado atentar contra la democracia latinoamericana, en la mayoría de los casos la democracia procedimental ha prevalecido a través de mecanismos legales vigentes, así como mediante la realización de elecciones continuas y periódicas, lo que constituye precisamente el primer indicador que se ha utilizado para medir el índice de resistencia de nuestra variable dependiente.

b) Participación de la comunidad internacional en la defensa de los regímenes democráticos

Este indicador sirve para medir la resistencia y la fortaleza de la democracia procedimental, sobre todo en aquellos países que han vivido crisis políticas y de gobernabilidad de manera continua o recurrente. En efecto, como fruto de la importante participación de la comunidad internacional, no se ha producido una abierta regresión al autoritarismo y los golpes de Estado se han vuelto casi una rareza histórica, como ha podido apreciarse a lo largo del presente capítulo. Además, con excepción de las organizaciones guerrilleras de Colombia, ningún movimiento político importante se ha declarado abiertamente contra la democracia.

El rol de la comunidad internacional como mecanismo de protección a la democracia se puede medir detallando cuáles son estos organismos y qué instancias de acción poseen.

Cuadro 21

Participación de la comunidad internacional en defensa de la democracia latinoamericana

Organismo internacional	Unidad orgánica responsable	Mecanismo	Detalle
OEA	Secretaría de Asuntos Políticos	Mediante asamblea general se adoptan resoluciones, en las que se designan, en la mayoría de los casos, misiones o comisiones de alto nivel.	Se han activado mecanismos de acción por la defensa de la democracia en Perú (2000), Bolivia (2008), Honduras (2009), Paraguay (2009-2012), Guatemala (2009) y Ecuador (2010). ⁹¹
Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)	Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno	A través de declaraciones a favor de la democracia, en el marco de reuniones entre presidentes latinoamericanos específicamente convocadas para tratar sobre situaciones de crisis.	El Unasur es de reciente creación, por lo que únicamente se han activado sus mecanismos de defensa de la democracia para los casos de Ecuador (2010) ⁹² y Paraguay (2012).

Fuente: elaboración propia.

⁹¹ Al momento de realizar la última actualización de este trabajo se está discutiendo, al interior de la OEA y de la Unasur, así como en la comunidad internacional, cuál tendría que ser el rol de dicha institución para afrontar la severa crisis venezolana.

⁹² Este hecho ocurrido en Ecuador significó un intento autoritarista por regresar a un pasado gobernado por la fuerza militar, pero ha servido también para comprobar una contundente reacción de la comunidad internacional latinoamericana, primero encabezada por la inmediata reunión de los presidentes latinoamericanos al día siguiente de la revuelta en la Unasur, en la ciudad de Buenos Aires, quienes expresaron su rechazo total a lo ocurrido, y luego por la OEA, cuyo secretario general dijo que la democracia en América Latina hay que defenderla con toda nuestra fuerza.

La participación de la comunidad internacional en la defensa de la democracia está compuesta también por las misiones de observación electoral. Ciertamente, la observación electoral, entendida técnicamente como la búsqueda sistemática de información sobre un proceso con el propósito de llegar a una adecuada valoración del mismo con base en la información recogida,⁹³ y que puede ser de carácter tanto nacional como internacional, pretende evaluar los procesos electorales latinoamericanos y, por ende, a los organismos electorales que los realizan, con el objetivo principal de legitimarlos. Constituyen, pues, mecanismos de defensa de la democracia procedimental, puesto que velan por la correcta, libre y justa realización de los procesos electorales.

En América Latina existen varias organizaciones que realizan observación electoral. En el Perú destaca la participación de la Asociación Civil Transparencia y de organismos no gubernamentales con prestigio en cada uno de los países de la región. En Colombia resalta la participación de la Misión de Observación Electoral (MOE). En el ámbito internacional las instituciones que realizan este tipo de actividad son la OEA, la Unión Europea, el Centro Carter, Capel, que actúa como coordinador de los organismos electorales dentro del marco de los acuerdos del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, y la Fundación Internacional de Sistemas Electorales, entre las principales.

Cabe mencionar que prácticamente todas las elecciones en la región son monitoreadas por este tipo de misiones, lo que constituye un importante indicador del interés existente en la comunidad internacional por defender los mecanismos democráticos de los distintos países. Esta información puede comprobarse en el quinto y sexto cuadro de los “Anexos”.

⁹³ Véase IDEA Internacional (1997).

Segundo índice: legitimidad del sistema de administración electoral

Sobre esta cuestión, es necesario señalar que no puede haber procesos electorales que se reconozcan como democráticos sin que esto presuponga que estamos dispuestos a creerles a los organismos electorales sobre asuntos que no podemos observar de manera directa. La disposición que tienen los ciudadanos a dar credibilidad a este tipo de instituciones depende de muchas cosas, pero fundamentalmente de experiencias pasadas. Y es que en los procesos electorales las inconsistencias tienden a generar dudas y suspicacias sobre aquellas organizaciones que los llevan adelante.

En este orden de ideas, considerando y reconociendo que este índice puede resultar, en algunos casos, cambiante, lo que depende sobre todo de los resultados y el margen de ventaja obtenidos entre los principales candidatos en el marco de un proceso electoral, y más aún en una región caracterizada por altos niveles de desconfianza, lo interesante es observar la tendencia en el tiempo y los márgenes dentro de los cuales se mueven los niveles de aceptación y valoración ciudadana con respecto a los organismos electorales⁹⁴ de acuerdo con lo que se explica a continuación.

⁹⁴ En efecto, el grado o los niveles de aceptación y valoración de la ciudadanía que obtienen este tipo de instituciones dependen mucho de los resultados de los procesos electorales cercanos a la fecha de realización de la medición. La organización de una elección que no resultó polémica en ninguno de sus aspectos procedimentales, con resultados claros y holgados, probablemente generará unos índices mayores de credibilidad y confianza en un momento determinado. Por el contrario, de presentarse resultados muy estrechos o una elección polémica en la que resulta ganador el partido en el gobierno, se producirá una baja considerable en la credibilidad y la confianza en este tipo de instituciones. Éste es el escenario temido por cualquier autoridad electoral en una democracia joven, frágil o que lucha por consolidarse, puesto que se profundizan las sospechas de manipulación si gana el partido que gobierna; además, si esto se produjo por margen escaso, cualquier irregularidad o imprecisión administrativa, aunque sea pequeña, puede haber tenido un impacto decisivo sobre el resultado. Por ello, una victoria cómoda de la oposición elimina las dudas, pero su derrota estrecha enrarece y agrava el escenario político y social, y esto sin duda se verá reflejado en una futura medición de los niveles de confianza en los órganos electorales. En este escenario, aunque éstos hayan organizado unas elecciones impecables o solamente correctas (en las cuales suelen producirse algunos errores en la organización que son considerados como normales), los valores que arroja la medición de este indicador resultarán bajos o muy bajos.

La legitimidad desde el punto de vista que aquí se presenta está estrechamente relacionada con la confianza; para obtener la definición más adecuada de ambos términos, se necesita hacer una precisión. La confianza constituye un índice difuso y la legitimidad uno duro, pues el primero tiene que ver con las instituciones, en este caso con los organismos electorales; en cambio, el segundo está relacionado con el concepto de sistema (se confía o no en los organismos electorales, se considera legítimo o no el sistema de administración electoral de un determinado país).

Es pertinente señalar también que la mayoría de los estudios existentes sobre ambas cuestiones han estado orientados fundamentalmente a vincular estos conceptos con la impresión y valoración que tienen los ciudadanos sobre el acto electoral propiamente dicho, sin tomar en cuenta el funcionamiento de los organismos electorales como parte de un conjunto (sistema de administración electoral) en el contexto de un proceso integral, que abarcaría un análisis del desempeño de cada una de las instituciones que conforman ese grupo durante todas y cada una de las etapas que componen los procesos electorales latinoamericanos (integridad electoral).

Sin embargo, se considera imprescindible tomar en cuenta este índice (con esa mezcla “difuso-dura” que se mencionó) en una investigación de este tipo, debido a la importancia que tiene la percepción ciudadana sobre estos temas en América Latina.

En ese sentido, en primer lugar se precisa que, para los fines que aquí se persiguen, entendemos por sistema de administración electoral al grupo de organizaciones que conforman la administración de este tipo en un país (en caso de que exista más de una) o de entidades que tienen de alguna u otra forma vinculación con el proceso electoral (tales como oficinas registrales, policía, Fuerzas Armadas, de ser el caso), cuya organización, relaciones y coordinación tienen como finalidad obtener procesos limpios, justos y transparentes, contribuyendo a la consolidación de sus respectivas democracias.

Tomando en cuenta esto, se propone que una definición sencilla de legitimidad del sistema de administración electoral hará referencia a la valoración y la aceptación de los ciudadanos de aquello que esperan obtener de los organismos que conforman la administración electoral de un país, en términos de cualidades para el cumplimiento de los fines para los que fueron creados, en el marco del respeto a la legislación vigente de cada nación.

Es necesario explicar que, para medir la legitimidad de la administración electoral latinoamericana conforme a la definición que se acaba de proponer, resulta conveniente utilizar como indicador la aceptación social y organizativa de cada uno de los organismos electorales en términos de valoración de la gente. Este tema ha sido tradicionalmente planteado bajo el marco de la pregunta “¿confía usted en los organismos electorales?”. Hay que considerar, además, que no se han hecho estudios comparados que tengan como línea de base la estimación ciudadana respecto a la labor que han desempeñado los organismos electorales en su conjunto, es decir, como un todo sistematizado.

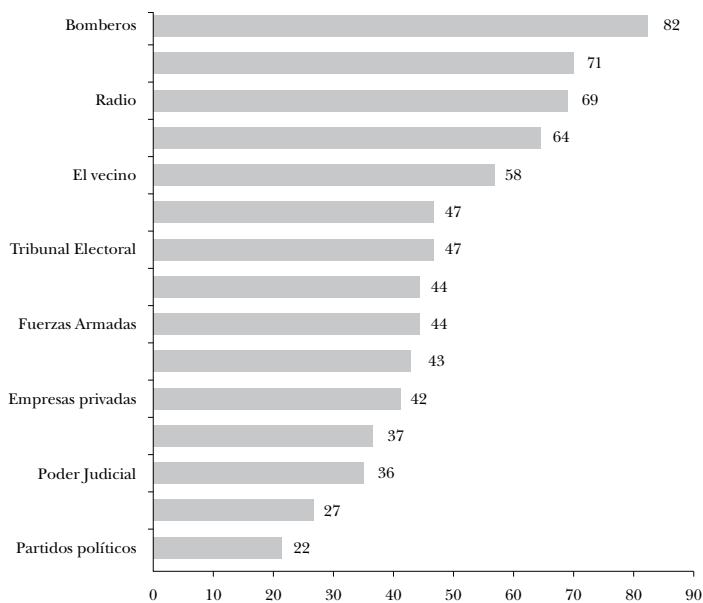
Por ello, se plantea el análisis de tres de las últimas encuestas que se han realizado a nivel comparado sobre la confianza en los organismos electorales en la región; éstas han sido elaboradas por instituciones serias y de prestigio, como el Latinobarómetro y Latin American Public Opinion Project (Lapop, por la Universidad de Vanderbilt).

Las dos primeras contienen datos de 2006 y 2007, y muestran un análisis comparativo sobre los países de la región con respecto a diversas instituciones y actores importantes de la sociedad, como la Iglesia, la policía, los bomberos, las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial, los partidos políticos, entre los principales; se puede observar que el promedio regional del nivel de confianza en los tribunales electorales disminuyó, pues en 2006 era de 47%, y en 2007, de 38%. Esto se refleja en los cuadros siguientes.

Gráfico 11

Primera encuesta

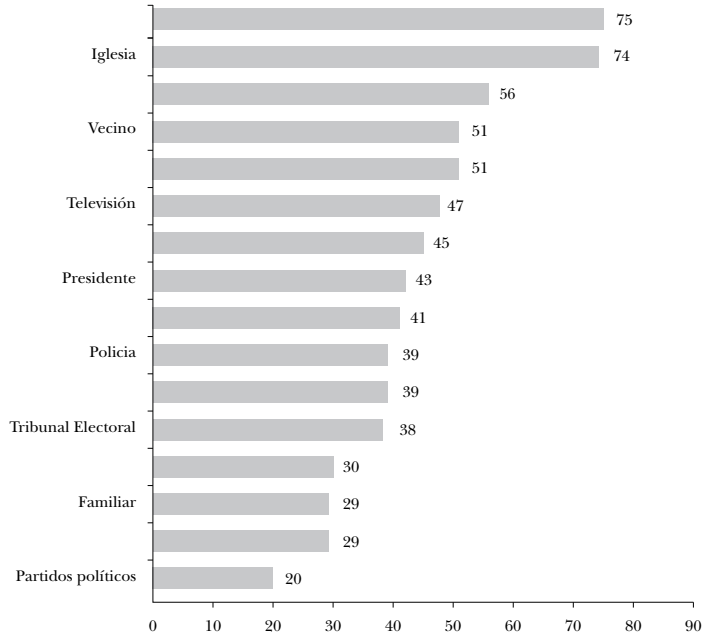
¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en las siguientes instituciones?
Se consideran como respuestas *mucha, más y algo*



Fuente: Latinobarómetro (2006).

Gráfico 12
Segunda encuesta

¿Cuánta confianza tiene usted en éstas?
Aquí se consideran como respuestas *mucho y algo*



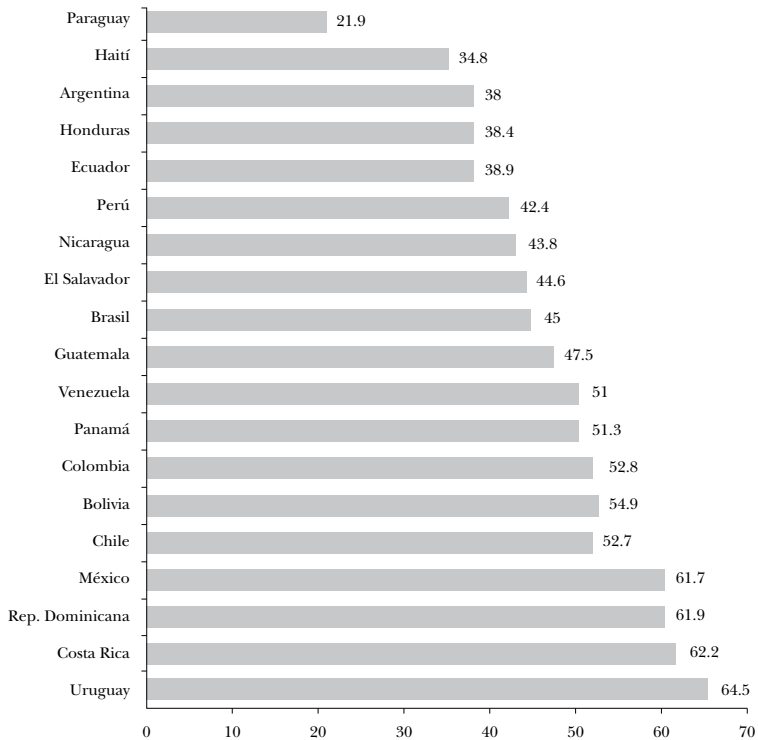
Fuente: Latinobarómetro (2007).

En lo que respecta a las particularidades de cada nación, destaca la notable diferencia que se presenta en algunos casos entre este tipo de instituciones en los diversos países de la región, lo que da sustento a uno de los principales argumentos de este trabajo: cada país tiene un funcionamiento y un rendimiento institucional totalmente único e independiente, y el contexto siempre es trascendental. A continuación se presenta el cuadro por país.

Gráfico 13

Tercera encuesta

Promedio de la confianza en los tribunales electorales en América Latina (2008)



Fuente: Lapop (2008).

También los promedios estables en el tiempo sobre la confianza en los organismos electorales son dignos de resaltarse, pues se han mantenido en más de 40 puntos aproximadamente.

Por otro lado, es necesario señalar que los grados de confianza hacia las instituciones electorales no han cambiado de manera sustantiva, ya que indican un orden que se mantiene notablemente estable a la luz de las grandes transformaciones que han sufrido esos países en otros ámbitos.

Es importante tomar en consideración las encuestas que se presentaron, sobre todo si se tiene en cuenta la desconfianza históricamente enraizada en América Latina para casi todo lo que tiene que ver con lo público; esto último puede verse reflejado en las cifras que ha presentado el Latinobarómetro (2010), en el que, por ejemplo, se precisa que, de una escala a cero a 100, la región obtiene un promedio de 20 puntos en el tema de la confianza interpersonal. República Dominicana y Uruguay, con 31 y 30 puntos, son los países con puntaje más alto; Brasil, Paraguay y Perú, con 10, 14 y 14 puntos, los países con puntaje más bajo.

Tercer índice: participación/representación

El último índice que será utilizado para medir la fortaleza de la democracia procedimental es el de la participación como parte del sistema democrático representativo.

Como se señaló en el primer capítulo, nos interesa considerar el tema de la representación democrática desde tres puntos de vista: como la realización de elecciones abiertas, libres y justas; como la existencia de un margen de maniobra en la práctica de su función por parte de los representantes elegidos y como el libre ejercicio de una serie de derechos ciudadanos políticos y civiles sin los cuales el componente básico de lograr elecciones óptimas no podría existir en la realidad. El primero de estos tres puntos está, pues, estrechamente relacionado con la cuestión referida a la participación, específicamente la participación política y electoral de la ciudadanía a través del libre ejercicio del voto, lo cual, a su vez, constituye un importante indicador objetivamente cuantificable, como se explicará más adelante.

En ese sentido, la participación política y electoral constituye un escenario apropiado para obtener datos que puedan servir para los fines que se persiguen. En efecto, a pesar de algunas diferencias, todas las teorías de la democracia consideran que la participación en las elecciones es uno de sus componentes fundamentales. De hecho, votar constituye la forma más extendida

de participación política, aunque no la única (Gratschew y López Pintor, 2002, pp. 7-8).

La participación política y electoral, entonces, está estrechamente vinculada con la fortaleza de la democracia procedimental, puesto que es una fuente insustituible de legitimidad del sistema democrático. Participar en elecciones constituye la base primaria de influencia pública en la democracia representativa, una forma de toma de decisiones colectiva, y genera un vínculo de responsabilidad y rendición de cuentas sobre los políticos electos.

Sin embargo, las condiciones para el desarrollo de estos temas no son las mismas en todos los países latinoamericanos, debido, entre otras cosas, a que existen diversos factores que afectan la participación, como la cultura política y la particular tradición electoral de cada país, el tipo de sistema electoral, el voto obligatorio, la jornada electoral (uno o varios días), el día de la misma (laborable o de descanso), la disponibilidad de procedimientos alternativos para votar, el acceso a las casillas o mesas de votación, el uso de tecnologías, el sistema de partidos (número, legitimidad, institucionalidad), el nivel educativo de la población, la edad del elector, los factores actitudinales como el interés político, la disponibilidad de información, la confianza en instituciones, las redes sociales y, finalmente, las campañas de información y comunicación de los organismos electorales (en colaboración con los partidos y la sociedad civil).

Dentro del esquema que se ha estado presentando, el voto obligatorio es importante por el impacto que genera, ya que constituye un componente del proceso de democratización del sufragio que tuvo lugar especialmente durante la primera mitad del siglo XX, que culminó con la introducción del voto femenino, en torno a 1950, y el de los analfabetos y menores de 21 años, alrededor de 1970. Su desarrollo ha sido fundamental para entender la evolución de la participación política y electoral actual en nuestros países.

En ese sentido, en la mayoría de los países desarrollados, el aumento de la participación electoral asociado al voto obli-

gatorio puede atribuirse más a un rasgo de la cultura política que a la obligación misma, pues hay que tener en cuenta que las sanciones por su incumplimiento son, en la mayoría de los casos, inaplicables. Lo contrario sucede en América Latina, en donde los países que encabezan las listas de participación electoral son aquéllos en donde el castigo por no votar es una multa (si bien la aplicación de la sanción en la práctica es débil en la mayoría de los casos). Es complicado hacer de esto una tendencia uniforme, ya que también en aquellos países en donde existe la multa la participación electoral ha disminuido (siempre en un escenario regional con altos niveles de participación en promedio), como podrá apreciarse a continuación.

Indicador: porcentaje de ciudadanos que participaron en el proceso electoral a través de la emisión del voto correspondiente

Para la mayoría de los estudiosos, la participación electoral en América Latina sigue siendo muy difícil de descifrar. Muestra de ello son los datos obtenidos para el periodo 1989-2006, en el que puede apreciarse una cierta tendencia a su disminución, aunque no del todo uniforme.⁹⁵ Este dato no constituye, por supuesto, un patrón generalizado, puesto que, nuevamente, la participación electoral empieza a aumentar en la región para el periodo 2006-2011.

Por ello, en términos generales, se puede señalar que los niveles de participación electoral de los ciudadanos latinoamericanos son altos y contribuyen (aunque no completamente) a explicar nuestra variable dependiente, ya que, mientras más personas participan en las reglas del juego que fija un sistema democrático, más se fortalece a quien las implementa, puesto que se considera como implícita una aceptación de las mismas.

⁹⁵ En algunos países ha disminuido, Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela, mientras que en otros ha aumentado, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú, República Dominicana.

Gráfico 14

Participación electoral en América Latina 1945-2005



Fuente: López Pintor y Gratschew (2002).

Cuadro 22

Participación electoral en América Latina 2003-2011

País	Participación en elecciones presidenciales recientes	Participación en la última elección presidencial	Voto obligatorio
Perú	88.70% (2006)	93.69% (2011)	Sí
Bolivia	84.50% (2005)	88.35% (2009)	Sí
Chile	87.67% (2005)	89% (2010)	Sí
Brasil	83.25% (2006)	81.88% (2010)	Sí
Ecuador	72.20% (2006)	75.28% (2009)	Sí
Venezuela	74.88% (2006)	80.56% (2012)	Sí
Nicaragua	78% (2006)	80% (2011)	No
Costa Rica	65.20% (2006)	67.30% (2010)	Sí
México	58.57% (2006)	63.14% (2012)	Sí

País	Participación en elecciones presidenciales recientes	Participación en la última elección presidencial	Voto obligatorio
Honduras	55.08% (2005)	61% (2009)	Sí
Colombia	45.04% (2006)	45.43% (2010)	No
Uruguay	89.62% (2004)	89.86% (2009)	Sí
Rep. Dominicana	72% (2004)	70.23% (2012)	Sí
El Salvador	67.30% (2004)	62.92% (2009)	Sí
Paraguay	50% (2003)	66% (2008)	Sí
Panamá	76.88% (2004)	73.97% (2009)	Sí
Argentina	71% (2007)	79.31% (2011)	Sí
Guatemala	49% (2007)	60.83% (2011)	Sí

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro (2009-2011) y distintos órganos electorales en América Latina.

Esta situación de la participación electoral de los ciudadanos latinoamericanos puede deberse a que quizá el problema central no son las diferencias nacionales o regionales en los porcentajes de ésta, sino el significado y la importancia política de las elecciones y de la participación de los ciudadanos en las nuevas democracias (Nohlen, 2002, pp. 13-19). Es decir, por un lado, influye el mayor o menor interés de estos “nuevos ciudadanos” en la política, sobre todo de los que recién tienen edad para emitir su voto, en términos de legitimidad del sistema democrático. Por otro, suele influir también en la participación en la región el mayor o menor grado de implementación de las políticas de motivación, capacitación y educación a los ciudadanos que realizan los órganos electorales para lograr una efectiva participación de los electores en los procesos.

Así mismo, como se ha podido apreciar, sobresale como una de las características más persistentes del voto en América Latina

la obligatoriedad del mismo, por lo que su implementación suele estar asociada en la mayoría de los casos (no lo está en países en donde a pesar de existir el voto obligatorio no se hacen efectivas las sanciones por no votar) a altos niveles de participación, lo cual supone una dificultad para la medición de nuestro índice, pues la exigencia del ejercicio del sufragio podría estar modificando el comportamiento de una parte del electorado que, aunque desconfiada de la calidad y la transparencia del proceso e incluso de la importancia y la trascendencia de la emisión de su voto, asiste sólo para evitar las consecuencias previstas en caso de ausentismo.

Indicador: porcentaje de ciudadanos que considera que votar puede hacer la diferencia

Ante la necesidad de contar con un indicador que signifique una mayor aproximación a este fenómeno de estudio, se han desplegado algunos esfuerzos, entre los cuales destaca la propuesta del índice de participación electoral (IPE) hecha por el JNE en Perú,⁹⁶ el cual toma en consideración variables e indicadores que dan cuenta de la participación de partidos y ciudadanos, pero cuya replica a otros países de la región se complica por la inexistencia de bases de datos sistematizados que registren información tan minuciosa como las faltas electorales por circunscripción e infractor.

Debido a las razones expuestas, se tomó la decisión de incluir un segundo indicador para la medición del tercer índice que aquí ha sido presentado, con el cual se pueda superar la dificultad y las limitaciones que plantea su uso. Se optó por añadir al indicador de desempeño propuesto (porcentaje de participación electoral) uno que tenga que ver con la percepción ciudadana sobre la importancia de las elecciones. Es decir, si bien los ciudadanos de la región latinoamericana están, dentro de los límites expuestos, obligados a emitir su voto y esta condición podría contaminar el resultado final aquí

⁹⁶ Véase www.infogob.com.pe

presentado, se considera que esta debilidad puede superarse con los datos de percepción sobre la relevancia del ejercicio del sufragio.

Para ello, se utilizará la base de datos de datagob,⁹⁷ portal web que presenta una serie de indicadores que resultan relevantes para profundizar en el análisis del índice de participación que se ha estado desarrollando, ya que contiene datos nacionales, regionales y mundiales que pueden ser utilizados para ofrecer una visión comparada en el tiempo. En ese sentido, se ha recogido la información relacionada al indicador denominado “votar puede hacer la diferencia”, que se refiere al porcentaje de entrevistados de cada país que creen mucho o en alguna medida que el votar puede ser un factor determinante en sus respectivos países.

A continuación se muestran las estadísticas descriptivas básicas de los datos del mencionado indicador, así como los resultados por país. Además, se registran los datos de las encuestas de 2005, 2006 y 2008.

Cuadro 23

Estadísticas descriptivas del indicador

Número de casos (países)	18
Rango	De 0 a 100
Promedio	59.22
Mediana	58.5
Desviación	9.74
Máximo valor	80
Mínimo valor	45

Fuente: datagob (2008).

⁹⁷ Consúltese http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html

Cuadro 24
 Porcentaje de ciudadanos entrevistados que creen que
 votar puede hacer la diferencia

País	2005	2006	2008
Argentina	64.38%	69%	63%
Bolivia	45.6%	50%	52%
Brasil	63.7%	53%	58%
Chile	60.2%	54%	55%
Colombia	60%	55%	62%
Costa Rica	48.1%	62%	62%
Ecuador	44.58%	52%	48%
El Salvador	61.22%	62%	59%
Guatemala	50.53%	53%	48%
Honduras	45.45%	53%	45%
México	64.38%	56%	57%
Nicaragua	54.8%	69%	67%
Panamá	58.93%	50%	56%
Paraguay	53.71%	39%	71%
Perú	49.29%	47%	45%
Uruguay	80.25%	71%	66%
Venezuela	67.54%	71%	80%
República Dominicana	60.45%	65%	72%

Fuente: elaboración propia con base en datos de datagob (2008) y el Latinobarómetro (2008).

El pobre desempeño de este indicador para el caso peruano (el cual está por debajo del promedio regional) puede tener conexión con el autogolpe de Estado ocurrido en 1992, además del alto descrédito de los partidos políticos en ese país.

De esta forma, de acuerdo con los datos recogidos, se procedió a otorgar un puntaje que pudiera utilizarse para identificar el grado de fortaleza de la democracia procedimental en cada uno de los países de América Latina que fueron analizados.⁹⁸

A cada uno de los tres índices que han sido presentados: resistencia de la democracia, legitimidad de la administración electoral y participación/representación, se le asignó un puntaje y se le otorgó el mismo peso en el resultado final, según el siguiente detalle:

Resistencia de la democracia: se cuenta con dos indicadores (procesos electorales continuos y participación de la comunidad internacional). Cada uno tiene dos respuestas posibles, sí = 1 o no = 0, de forma que el puntaje máximo alcanzado es 2, y el mínimo, 0.

Legitimidad de la administración electoral: se considera un indicador (confianza en los tribunales electorales) que al apoyarse en datos de encuestas proporciona valores posibles entre 0 y 100%. De esta forma, se decidió otorgar los siguientes valores: 0 (0 a 30%), 1 (31 a 60%) y 2 (61% o más); así, el valor máximo de esta dimensión es 2.

Participación/representación: para este caso se utilizó una medida similar a la anterior. Al primer indicador, porcentaje de participación, se le asignaron los siguientes valores: 0 = menos de 50%, 1 = 51 a 80% y 2 = 81% o más. En el caso del segundo indicador, el votar hace la diferencia, se consideraron los siguientes rangos: 0 = menos de 50%, 1 = 51 a 70% y 2 = 71% o más. Sumando los mayores valores posibles, el valor máximo de esta dimensión es 4.

⁹⁸ Para el recuento total se consideraron 18 países de América Latina; se excluyó a Haití debido a que no se tienen datos de este país.

Cuadro 25
Puntajes obtenidos por los índices

País	Resistencia de la democracia		Legitimidad de la administración electoral	Participación/representación	
	Procesos electorales continuos	Participación de la comunidad electoral	Confianza en los tribunales electorales	Porcentaje de participación	El votar puede hacer la diferencia
Argentina	1	1	1	1	1
Bolivia	1	1	1	2	1
Brasil	1	1	1	2	1
Chile	1	1	1	2	1
Colombia	1	1	1	0	1
Costa Rica	1	1	2	1	1
Ecuador	1	1	1	1	0
El Salvador	1	1	1	1	1
Guatemala	1	1	1	1	0
Honduras	0	1	1	1	0
México	1	1	2	1	1
Nicaragua	1	1	1	1	1
Panamá	1	1	1	1	1
Paraguay	1	1	0	1	2
Perú	0	1	1	2	0
Uruguay	1	1	2	2	1
Venezuela	1	1	1	2	2
Rep. Dominicana	1	1	2	1	2

Fuente: elaboración propia.

Al tener el mismo peso, para el conteo final se tradujeron los valores otorgados a los tres índices en porcentajes de entre 0 y 100%; se obtuvo finalmente un promedio que representa el porcentaje de la fortaleza de la democracia procedimental en cada país.

El siguiente cuadro muestra los resultados de este cálculo.

Cuadro 26
Fortaleza de la democracia procedimental

País	Resistencia de la democracia %	Legitimidad de la administración electoral %	Participación/representación %	Fortaleza de la democracia procedimental %
Uruguay	100	100	75	91.67
Rep. Dominicana	100	100	75	91.67
Costa Rica	100	100	50	83.33
México	100	100	50	83.33
Venezuela	100	50	100	83.33
Bolivia	100	50	75	75
Brasil	100	50	75	75
Chile	100	50	75	75
Argentina	100	50	50	66.67
El Salvador	100	50	50	66.67
Nicaragua	100	50	50	66.67
Panamá	100	50	50	66.67
Colombia	100	50	25	58.33
Ecuador	100	50	25	58.33

País	Resistencia de la democracia %	Legitimidad de la administración electoral %	Participación/representación %	Fortaleza de la democracia procedimental %
Guatemala	100	50	25	58.33
Paraguay	100	0	75	58.33
Perú	50	50	50	50
Honduras	50	50	25	41.67

Fuente: elaboración propia.

El promedio de los 18 países analizados es de 69.44%, que constituye una cifra bastante alentadora, sobre todo teniendo en cuenta los prolongados episodios históricos antidemocráticos comunes a varios países de la región. En general, puede comprobarse una fortaleza de grado medio-alto de la democracia procedimental, elegida como la variable dependiente para esta investigación. Destaca también la atención prioritaria a algunas dimensiones específicas de este enfoque, de acuerdo con la información proporcionada de cada país.

Así mismo, se puede notar que ninguno de los países consiguió obtener el puntaje máximo en los tres índices; sin embargo, en cinco de ellos se registra 100% para dos dimensiones.

Uruguay se muestra como el país con mayor fortaleza de la democracia procedimental y, por el contrario, Honduras posee el porcentaje más bajo del grupo con apenas 41.67%, lo que puede deberse a los altos niveles de percepción de corrupción y desconfianza en las organizaciones públicas (incluyendo los partidos políticos) en el país centroamericano (Argueta, Cruz y Seligson, 2006, pp. 20-24).

Se reitera que el bajo porcentaje alcanzado por Perú, a pesar de la continuidad del sistema democrático de gobierno y de la realización de procesos electorales limpios y transparentes de

2001 hasta la actualidad, puede ser consecuencia de la interrupción del orden constitucional debido al autogolpe ocurrido en 1992, una clara amenaza a la institucionalidad democrática que parece dejarse sentir aún en los niveles de percepción ciudadana en relación con la relevancia del voto, pues influye negativamente en los resultados finales. Por su parte, el caso venezolano es un claro ejemplo del carácter primordial pero insuficiente de lo que implica el aspecto procedimental para el sostenimiento de un sistema democrático de gobierno. Es importante, mas la democracia no se agota con este enfoque.

Los resultados finales llevan, por tanto, a la reflexión y dejan tareas pendientes para cada uno de los países estudiados.

Por último, con el objetivo de sistematizar y graficar adecuadamente el análisis de la variable dependiente, se muestra un cuadro resumen con la información correspondiente:

Cuadro 27
Resumen de la variable dependiente

Variable dependiente	Índices	Indicadores
Fortaleza de la democracia procedimental	Resistencia/perdurabilidad de la democracia	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos electorales continuos y periódicos • Participación de la comunidad internacional
	Legitimidad/confianza del sistema de administración electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación social y organizativa • Valoración de la gente (encuestas)
	Participación/representación	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de electores que ejercieron su derecho al voto en los procesos electorales latinoamericanos • Porcentaje de ciudadanos que consideran que votar puede hacer la diferencia

Fuente: elaboración propia.

Comprobación de la hipótesis, explicación de objetivos y demás temas relevantes

Al inicio de este trabajo se plantearon tres objetivos esenciales: comprobar la importancia del procedimiento en la democracia latinoamericana, exponer por qué se han consolidado democracias electorales en la región y, finalmente, explicar el rol de la administración electoral en América Latina.

Explicación del primer objetivo: la importancia del procedimiento en las democracias latinoamericanas

Acerca del primer objetivo, ha podido desprenderse a lo largo de este trabajo que está fundamental y principalmente representado por los organismos electorales que conforman las administraciones electorales de los diversos países. Así pues, dentro de este marco de actuación y referencia, se realiza la explicación correspondiente.

Si bien, como se ha señalado, los estudios acerca de la administración electoral en perspectiva comparada han sido escasos, se sostiene aquí que en la actualidad académicos, politólogos, expertos en temas electorales, observadores internacionales y diferentes actores de la sociedad civil han resaltado la importancia que tienen este tipo de organismos en las democracias de los países latinoamericanos, pues son indispensables para lograr elecciones con calidad.

En palabras de López Pintor (2004a):

Su importancia se evidencia aún más cuando hay elecciones deficientemente administradas que dañan la legitimidad de los sistemas democráticos emergentes ... Si bien la independencia y permanencia por sí solas no son condiciones suficientes para garantizar elecciones libres y justas, éstas son un gran trampolín para aumentar la transparencia y la confianza pública y, por ende, salvaguardar el derecho al sufragio en las etapas incipientes de la democratización. (p. 17)

Como afirman dos autores especialistas en sistemas electorales, Michael Krennerich y Claudia Zilla (2007):

A partir de 1970 se pusieron cada vez más en duda las estructuras autoritarias y represivas en la región. En un plazo de 10 años, una ola democratizadora se extendió por casi toda América Latina. Las elecciones constituyeron la “llave del cambio de régimen” y contribuyeron ampliamente a la desintegración de los regímenes autoritarios o al establecimiento de instituciones y procedimientos democráticos o a ambas cosas. El núcleo de los procesos de democratización en América Latina estuvo en la introducción de organismos electorales, de reglas de juego claras, estables y democráticas. Son entonces la seguridad, la certidumbre, la creación de organismos y los procedimientos democráticos los que representaron un gran progreso para la democracia en América Latina. (pp. 41-42)

Efectivamente, a partir de la década de los 80 del siglo pasado, es innegable que las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han obtenido cada vez más importancia y han contribuido poderosamente a la consolidación del sistema democrático. Sin duda alguna, la confianza en el procedimiento electoral para la definición periódica y permanente de la lucha por el poder es uno de los factores fundamentales para apuntalar la relevancia de la institucionalidad y el régimen democrático de gobierno, puesto que la observancia de las formas proporciona legitimidad al candidato que gana una elección.

En el caso particular de América Latina, la organización de las elecciones y su calificación han sido, en términos generales, temas conflictivos. Pese a que desde las primeras décadas de este siglo se establecieron organismos electorales autónomos, especializados y, por lo menos formalmente, independientes del Ejecutivo y el Legislativo, lo cierto es que en la realidad éstos no siempre gozaron plenamente de dicha independencia, lo que dio lugar a cuestionamientos por la intromisión de los gobiernos en turno, aduciéndose el manoseo de los resultados electorales. Estas situaciones muchas veces contribuyeron a agravar la inestabilidad

política y en algunos países se constituyeron incluso en el detonante de hechos violentos y revueltas armadas.

Sin embargo, la llegada del proceso de transición a la democracia en Latinoamérica (a fines de los años 70 e inicios de los 80) vino acompañada de cambios importantes en este ámbito. La exitosa labor profesional de los organismos electorales basada en su independencia, transparencia y eficiencia contribuyó de manera positiva en la mayoría de los países, durante estas dos últimas décadas, a darle credibilidad a los procesos electorales, legitimando a las autoridades electas y, por su intermedio, al sistema democrático mismo. Adicionalmente, ello ha permitido alejar los temores de fraude, desconfianza y manipulación (presentes por muchos años en la historia latinoamericana), por lo que han repercutido favorablemente sobre la cultura política de la región (Ramírez y Zovatto, 2000, p. 2).

Así, en este camino recorrido por la democracia latinoamericana por la vía electoral que se inició desde la década de los 80, ha sido común denominador la creación de organismos especializados y autónomos, cuya generalización ha contribuido de manera notable a la modernización de los procesos electorales y, por consiguiente, a disminuir el fraude electoral y a generar confianza pública en relación con los comicios, lo que ha fortalecido al sistema democrático en los países latinoamericanos (Hernández Becerra, 2000).

De esta manera, es a través del voto como la voluntad de los ciudadanos puede ser interpretada y aplicada en el marco de un sistema democrático. Por ello, a fin de evaluar si un país tiene esas características o no, se debe considerar como parte de los puntos de partida quién controla el voto y quién está encargado de su interpretación.

Los organismos electorales latinoamericanos han sido creados con esta última preocupación. Como se pudo apreciar, éstos son responsables de las complejas tareas administrativas que se necesita realizar para un desarrollo exitoso de los procesos electorales. Con certeza, afirma López Pintor (2004a):

El establecimiento de organismos electorales permanentes e independientes representa un gran paso hacia adelante para el desarrollo institucional, ya que pueden consolidar el sistema político electoral en un país, considerando que su actuación es necesaria no sólo por la conveniencia técnica, sino también por su rendimiento político ... A largo plazo, generan confianza entre los partidos contendientes, y entre el público y el gobierno. (pp. 40-43)

Los órganos electorales son también fundamentales como actores canalizadores y posibilitadores de una serie de iniciativas que tienen por objetivo mejorar los procesos que contribuyen a consolidar los regímenes democráticos, como los de generar, promover y hacer respetar la colaboración 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; emprender referéndums para preguntarle a la gente si está conforme o no con decisiones de gran importancia para la vida democrática de un país; velar por que se respeten las normas de democracia interna de los partidos políticos, entre otras importantes cuestiones.

La existencia de organismos electorales independientes, capaces de garantizar a los partidos políticos un proceso en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades, así como de brindarle a la ciudadanía la certeza de que los resultados electorales serán respetados, constituye un requisito esencial de todo régimen democrático. De lo contrario, los gobiernos tienen altas probabilidades de deslegitimarse y con ello se allana el camino al descrédito de la democracia, lo que puede llevar a recurrir a otras formas de lucha para la conquista del poder, como los golpes militares o la realización de elecciones fraudulentas (Merino, 1993, pp. 1-2).

En otras palabras, la naturaleza, la composición y la actuación de un organismo electoral pueden determinar si una elección se convierte en la fuente de un cambio pacífico o, por el contrario, es causa de grave inestabilidad. Por ello, los organismos electorales juegan un papel fundamental en la consecución de los objetivos

políticos generales de la sociedad. La reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación democrática y el Estado de derecho son metas de importancia significativa en todas las democracias, especialmente en las más jóvenes. Si bien la materialización de dichos fines no depende exclusivamente de la constitución de organismos electorales independientes, imparciales y eficaces, es claro que el desarrollo político democrático no es posible mientras no se disponga de una administración electoral efectiva y transparente. El papel clave que los órganos electorales juegan en pro del desarrollo democrático se evidencia cuando se ha asegurado la confianza ciudadana en el proceso electoral, cuando los votantes asisten a las urnas sin temor o intimidación y aceptan los resultados de los comicios —independientemente del candidato que haya ganado la elección—, lo que dota de legitimidad al nuevo gobierno (Ramírez y Zovatto, 2000, pp. 1-2).

Este tipo de instituciones pueden también progresivamente lograr los fines señalados en este apartado de la investigación mediante la optimización no sólo de las reglas del juego, sino también de la información del ciudadano en el ámbito electoral, así como de la aplicación neutral de los procedimientos electorales y del fortalecimiento de la educación ciudadana. En ese sentido, el papel de las instituciones electorales en esta parte del mundo como organizadoras y garantes de la transparencia de las elecciones las colocó en una posición definitoria del destino de las democracias de la región (Cuéllar y Thompson, 2006).

Los organismos electorales ejercen, pues, un papel preponderante en el fortalecimiento del sistema de representación política. Primero, tienen un papel de garantes del sistema, en la medida en que controlan y fiscalizan el acceso al poder. Así mismo, los órganos electorales tienden y fortalecen los puentes entre la sociedad civil y los órganos del gobierno a través de las elecciones. Trabajan también para asegurar que todos los ciudadanos aptos para votar ejerzan efectivamente su derecho. En virtud de estas funciones, como bien señalan Ramírez y Zovatto (2000):

Se puede afirmar que el fortalecimiento de la independencia y eficacia de las instituciones electorales contribuye de manera importante a salvaguardar la vigencia y ejercicio de los derechos políticos y a profundizar el carácter representativo de la democracia. (p. 4)

En suma, las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han obtenido cada vez más relevancia y atención a causa del interés por consolidar el sistema democrático. En estas organizaciones se ha depositado gran confianza, pues se espera que sirvan como instrumentos para sanear los procesos electorales y que contribuyan a la institucionalización de la vida política en los países latinoamericanos. Todo ello explica que el tema de los órganos electorales haya estado y siga estando presente en casi todos los programas de reforma política llevados a cabo en los últimos años en los países latinoamericanos (Ramírez y Zovatto, 2000, p. 4).

Ahora bien, se han señalado algunas cuestiones sobre la dimensión externa positiva de los organismos electorales, es decir, la capacidad y la importancia de éstos en la democracia: en el espacio de la ciudadanía, en el sistema de partidos, en la participación política, en el grado de confianza en las instituciones, en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en la construcción de la confianza entre los partidos que participan en los procesos electorales, así como entre el electorado y el gobierno; en la percepción de la comunidad internacional que suele participar en los procesos democráticos latinoamericanos a través de misiones de observación electoral, entre otros factores. Cabe precisar que la presencia de observadores nacionales e internacionales contribuye significativamente a crear una atmósfera de confianza, transparencia y credibilidad en torno a los organismos de administración electoral. Es más, las recomendaciones y actividades de los observadores pueden reforzar la capacidad de los órganos electorales con la finalidad de llevar a cabo elecciones justas y efectivas (López Pintor, 2004a, p. 20).

Pero no solamente tiene relevancia esta dimensión externa de la administración electoral. Los organismos electorales tie-

nen también una dimensión interna que resulta fundamental, la cual está constituida por varias cuestiones de suma importancia, como el grado de acción que éstos tienen para contribuir a la legitimidad del sistema democrático por su correcta labor basada en la independencia, la transparencia y la eficiencia; el grado de profesionalización de su personal, entre otros factores, lo cual ha contribuido de manera positiva en la mayoría de los países durante estas dos últimas décadas a darle credibilidad a los procesos electorales, legitimando a las autoridades electas y, así, al sistema democrático mismo.

Algunos países que constituyen casos emblemáticos que sirven para demostrar la importancia que tienen este tipo de organizaciones para la región son México y Brasil.

Cabe precisar que México fue uno de los países latinoamericanos que se encontró fuera de la oleada democratizadora planteada por Samuel Huntington (1993), por la peculiar naturaleza de su evolución política, que había asentado un tipo de sistema de manera sólida a pesar de sus disímiles características. El país tenía un régimen que se articulaba sobre la herencia de la Revolución, producida a lo largo de la década de 1910, el cual tenía como protagonista principal al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Éste tenía un carácter hegemónico y estatista, y era el garante de una manera de hacer política que se proyectaba ininterrumpidamente en los periodos presidenciales desde 1934 y que desarrollaba líneas de acción no democráticas basadas fundamentalmente en un clientelismo de corte nacionalista. En efecto, durante las décadas de su hegemonía autoritaria, el PRI estaba dispuesto (y se sabía que siempre lo estaba) a acudir al fraude electoral—ya fuera para modificar los resultados electorales en su favor, desalentar competidores potenciales o mantener los partidos de oposición fuera del poder—. De cualquier modo, no fue sino hasta finales de los años 80 que el fraude electoral se convirtió en un mecanismo regular para decidir contiendas electorales en México. Fue recién en esa época que los partidos de oposición —primero el Partido Acción Nacional (PAN) y más

tarde el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— poco a poco llegaron a adquirir la capacidad de desafiar al PRI en las urnas, al mismo tiempo que los conflictos postelectorales, a menudo pacíficos y a veces violentos, se convirtieron también en un fenómeno recurrente (Schedler, 1999b, p. 114).

Las elecciones presidenciales de 1988 encajaron perfectamente en la lógica del incremento del fraude como respuesta a la nueva competitividad del régimen partidista. En consecuencia, la desconfianza histórica de los partidos de oposición hacia las elecciones creció en proporciones monumentales y el amplio vacío de credibilidad que se abrió parecía insuperable (Schedler, 1999b, p. 114).

Posteriormente, durante la década de los 90, México incorporó mecanismos institucionales para posibilitar la celebración de elecciones de carácter competitivo que no se habían producido anteriormente; así, en las elecciones legislativas de 1997 y en las presidenciales de 2000 el cambio político fue efectivo y el proceso de reforma tuvo resultados. La transición mexicana, como se ha mencionado, tuvo un carácter gradual y fue iniciada y conducida por las élites políticas, con la participación de partidos políticos de la oposición que apoyaron las reformas electorales. Lo peculiar de esta situación fue que dicho proceso no tuvo un momento que pueda ser considerado como símbolo de ruptura entre el pasado de fraude y autoritarismo, y la democracia.

Las reformas electorales de los años 90 en México acabaron con la fama de este país de ser el fabricante principal de fraude electoral a nivel mundial y transformaron el sistema de administración electoral en su totalidad a través de cuatro primeras reformas negociadas con el PAN y el PRD (aprobadas en 1989-1990, 1993, 1994 y 1996). De hecho, las reformas legales referidas a la institucionalidad electoral representaron el punto neurálgico de la prolongada transición mexicana a la democracia electoral. Por el lado de las percepciones, para los partidos que negociaron las reformas la credibilidad de las elecciones no sólo era una meta más, sino su verdadera obsesión. Y también en esto su éxito está a la vista. En lo fundamental la nueva institucionalidad electoral

se ganó la confianza de los principales actores políticos. A nivel nacional, sin embargo, es probable que dos factores cruciales hayan aumentado la credibilidad del proceso electoral mexicano: la popularidad personal de que gozaba en esos momentos Carlos Salinas, primer mandatario en aquellos años, y la reforma electoral de 1990, cuyas innovaciones (insuficientes pero significativas) incluyeron una ley, una organización para la administración de las elecciones, un padrón de electores y credenciales de elector nuevos (Schedler, 1999b, p. 115).

Se puede entonces señalar que el proceso de transición a la democracia en México se articuló a través de siete reformas electorales federales —la última de las cuales se concretó en los meses finales de 2007— que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que pusieron en distintos aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática. Dichas reformas son las de 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y, finalmente, 2007 (Córdova, 2010, p. 655).

Hasta finales de los años 80, cada paso del proceso electoral mexicano, desde el registro de los partidos hasta la validación de los resultados, estuvo bajo firme control del Estado y el partido en el poder. Nominalmente, el máximo órgano de administración electoral fue la Comisión Federal Electoral (CFE), integrada por representantes de partidos políticos y presidida por el secretario de Gobernación (equivalente al ministro del Interior en otros países). Pero como muchas otras instituciones, se trató más de un gremio decorativo que decisivo. Debajo de su delgada superficie pluralista reinó, de manera irrestricta, la voluntad gubernamental. El PRI contaba con la mayoría de los votos de la CFE. Además, tenía bajo su dominio todo el aparato administrativo transitorio que solía ensamblar la Secretaría de Gobernación para la organización de las elecciones federales (Schedler, 2000, pp. 383-384).

La columna vertebral de las reformas electorales fue la instauración de una entidad permanente y autónoma de organi-

zación electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE). Con esta nueva autoridad, por primera vez en la historia mexicana una burocracia profesional se hizo cargo de la organización de los comicios federales. La vieja CFE sobrevivió en cierta manera, pues se convirtió en el Consejo General del IFE (su órgano superior de dirección con la encomienda de dirigir y supervisar la nueva maquinaria administrativa).

El IFE entró en operaciones en 1990 y los partidos políticos formaron parte mediante una forma de representación proporcional suavizada que daba al PRI seis representantes, a la oposición cinco y a los históricos partidos tres en total. Se introdujo además la figura de seis funcionarios apartidistas, los llamados consejeros magistrados, nombrados a propuesta del presidente de la república. En 1994 entró una nueva generación de miembros apartidistas, rebautizados como consejeros ciudadanos. A partir de ese momento fueron los partidos políticos quienes los nombraron y su papel se revaloró sustancialmente. En 1996 los partidos volvieron a nombrar consejeros independientes, esta vez con el título más técnico de consejeros electorales.

La reforma selló la independencia de la autoridad electoral y cabe señalar que dicha trayectoria institucional correspondió, en parte, a una tendencia internacional, ya que en la tercera ola de democratización la mayoría de las nuevas democracias establecieron un organismo electoral independiente. La experiencia del IFE tiene una relevancia potencial para un conjunto muy amplio de instituciones estatales, tanto en México como en otros países (Schedler, 2000, pp. 385-386).

De igual modo, producto de las deliberaciones entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife), que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral. Éste fue definido por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de garantizar que los actos y las resoluciones se sujeten al principio de legalidad. Luego, con la reforma de 1996, el Trife

fue reemplazado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Una nueva reforma política se produjo en México en diciembre de 2013, lo que trajo como consecuencia cambios constitucionales, incluidas algunas modificaciones en la administración electoral y su respectiva normatividad. En efecto, el reconocido IFE dio paso al INE, el cual tendrá nuevas atribuciones, incluyendo algunas competencias en elecciones locales. El INE está conformado por 11 miembros, cuya duración de mandato será de nueve años. Los integrantes de esta nueva institución serán elegidos escalonadamente por una comisión de evaluación integrada por representantes del Instituto Federal de Acceso a la Información, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Poder Legislativo. Esta comisión hará su propuesta y la elección final se producirá por la votación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Si esto no se hace en determinado plazo, la Corte Suprema elige por sorteo. En lo que respecta al TEPJF, esta institución continúa en funcionamiento con la misma conformación, siete magistrados, e iguales atribuciones. Cabe señalar que los miembros de este TEPJF son elegidos por el voto de las dos terceras partes del Senado, a propuesta de la Corte Suprema.

En lo que a sus aspectos normativos respecta, como consecuencia de esta reforma constitucional mexicana, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta 2013 quedó sin efecto y fue reemplazado por la nueva Ley Nacional de Procedimientos y demás normas complementarias, cuyo contenido entró en vigencia en 2014.

Resumiendo, se puede decir que en México antes de las reformas (primero la de 1990 y luego la de 1996) el proceso electoral era inaceptable, partidarizado y sin independencia por parte de la administración electoral. Por el contrario, luego de las reformas electorales, a través, fundamentalmente, de la creación de instituciones electorales profesionales y de carácter plural, como el IFE y el Trife, primero, y el TEPJF y el INE, los procesos electorales han sido considerados aceptables y más independientes

respecto a la participación de la nueva administración, logrando elecciones de calidad, libres, competitivas, con libertad de participación y realización de campañas electorales, entre los principales factores a considerar.⁹⁹

Por su parte, otro ejemplo palpable de la importancia de la administración electoral en América Latina es el caso de Brasil, donde el establecimiento de un organismo específico, profesional y autónomo para la gestión del proceso electoral (el Tribunal Supremo Electoral [TSE]) ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación de la democracia brasileña. La presencia de la justicia electoral es tan importante que no sería exagerado decir que la historia de las elecciones en el país puede ser dividida en un antes y un después de su inauguración en 1932. Desde la instalación definitiva de la justicia electoral en Brasil, en 1946, la legitimidad de la gestión de las elecciones nunca ha sido cuestionada por quienes han perdido (Fleischer y Barreto, 2009, p. 118).

El papel positivo de la administración electoral para la aceptación de los resultados de las elecciones en Brasil se debe a la combinación de tres factores: la centralización de la gestión electoral en el marco del gobierno nacional en detrimento de las élites locales, lo que rompe la fuerte tradición histórica de la corrupción y de la manipulación; la neutralidad y la independencia de su actuación, garantizada por su ubicación junto a la estructura del

⁹⁹ El proceso de reformas electorales mexicanas no ha sido sencillo. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2006, se conjugaron de manera dramática y explosiva un margen de victoria sumamente estrecho del candidato gubernamental (0.58% de votos válidos a favor de Felipe Calderón, candidato oficialista del PAN), la decisión del candidato perdedor de rechazar el resultado (Andrés Manuel López Obrador del PRD), así como una serie de inconsistencias en el procedimiento que permitieron minar la credibilidad de las elecciones, sobre todo ante los simpatizantes de López Obrador. La administración de elecciones presentó problemas pero logró sacar adelante un proceso electoral más que complejo, tanto así que en su reporte de 2007 Freedom House ofreció un balance de las elecciones mexicanas de 2006, según el cual se concluía que México seguía siendo una democracia electoral y que el proceso de ese año había sido considerado como libre y justo, a pesar de las acusaciones del candidato derrotado que señalaba lo contrario, pero que no logró impresionar ni a los observadores internacionales ni a los mexicanos en su conjunto.

Hay que señalar que estos procesos de reforma son muy dinámicos en todos los países latinoamericanos, pero fundamentalmente en México, donde continúan evaluándose las posibles mejoras a su sistema político-electoral.

Poder Judicial (los jueces son elegidos por rotación y reclutados en la justicia común), y, finalmente, la mejora de los procedimientos electorales a través de las innovaciones tecnológicas.

La gestión electoral en Brasil, impulsada por el TSE, ha demostrado una creciente legitimidad a partir de 1946 con la implementación de algunas acciones, como la reducción de la tutela sobre los votantes por las élites políticas y económicas, la introducción de la papeleta única, las sucesivas actualizaciones en el registro de votantes, la informatización de los registros de los electores, así como el uso de urnas electrónicas.¹⁰⁰ Además, tanto en la década de los 50 como en la de los 90, quienes perdieron no objetaron la legitimidad del sistema electoral y de su organismo de administración, por lo que se puede afirmar que, durante este periodo, el accionar y la gestión del proceso electoral no han sido seriamente cuestionados.¹⁰¹

Se entiende que la estabilidad institucional se debe a su asignación dentro del Poder Judicial, lo que le garantiza independencia, autonomía y continuidad. Incluso los gobiernos militares mantuvieron al TSE funcionando con relativa autonomía. Este factor permitió que esta institución administradora de las elecciones en Brasil ejerciera un papel muy importante tanto en la consolidación de la democracia brasileña y en sus transiciones políticas, como para salir de la dictadura del Estado Nuevo en 1945 y a lo largo de la apertura política al final del gobierno militar (1974-1985) (Fleischer y Barreto, 2009, pp. 118-134).

Otros casos que también reflejan la importancia de este tipo de cuestiones se produjeron en Paraguay y Colombia. En Paraguay, con las reformas de 1996, las autoridades electorales

¹⁰⁰ Brasil constituye prácticamente el único caso en la región (junto con Venezuela, que tiene sus propias particularidades) en el que la implementación del voto electrónico ha sido integralmente exitosa y cuyos buenos resultados han sido vitales para el mejoramiento de su sistema electoral y político.

¹⁰¹ Sin embargo, como sostienen Fleischer y Barreto (2009), se observó que el TSE ensayó una "judicialización de la política" entre 2002 y 2008, lo cual ha causado mucha controversia en el ámbito político y ha arriesgado la buena reputación que posee en el escenario político brasileño.

fueron removidas del Ejecutivo y se colocaron dentro del Tribunal Supremo de Justicia como medida de independencia. La nueva administración electoral, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, pasó a tener conformación partidaria e incluir un número de comisiones regionales. En Colombia, por su parte, una reciente reforma constitucional y legal reforzó el carácter independiente de la administración electoral. En ese sentido, el Consejo Nacional Electoral tiene actualmente nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República en pleno para un periodo de cuatro años, previa postulación de los partidos o movimientos políticos. El Consejo supervisa la conducta de las elecciones y el recuento de votos en la elección presidencial. Su presupuesto es aprobado por la Registraduría Nacional del Estado Civil de las Personas, institución a cargo de la organización de las elecciones. El registrador nacional es escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado mediante concurso de méritos según la ley por un periodo de cuatro años.

Como puede apreciarse, se ha impuesto un enorme reto para los organismos electorales. En muchos países, éste ha implicado un ejercicio de aprendizaje total; en otros, el perfeccionamiento de mecanismos previamente desarrollados. Los órganos electorales no sólo deben organizar eficientemente los procesos electorales en sus dimensiones logísticas, sino también deben procurar la participación de la ciudadanía mediante la elaboración de padrones o listados de electores transparentes, vigilar el respeto a los ordenamientos legales por parte de los actores políticos participantes y, sobre todo, tratar con imparcialidad el tema referido al conteo de los votos y proclamación de resultados (Cuéllar y Thompson, 2006, p. 7).

Este proceso, si bien con variaciones en los diferentes países, ha avanzado a un ritmo acelerado y con resultados muy positivos. En consecuencia, hoy día se puede afirmar que en América Latina los órganos electorales no saben únicamente organizar elecciones, sino que se han constituido en árbitros imparciales de las contien-

das electorales, que gozan de legitimidad y credibilidad ante la ciudadanía y los actores políticos (Cuéllar y Thompson, 2006, p. 10).

Para finalizar, se considera apropiado citar una de las recientes conclusiones del Informe de la 124 Asamblea de la Unión Interparlamentaria (2011), cuyos delegados sostuvieron lo siguiente:

Para las elecciones libres y regulares, en cualquier país, es indispensable que el proceso electoral sea administrado de manera independiente e imparcial por órganos autónomos. En las democracias bien establecidas, son los funcionarios de la administración nacional o local los que se encargan de esta misión. Las democracias nacientes deben imperiosamente dotarse de instancias independientes e imparciales para administrar las elecciones, a fin de que éstas se desarrollen con calma y que la transmisión del poder se haga con serenidad.¹⁰²

Explicación del segundo objetivo: consolidación de democracias electorales en América Latina

Parte de la explicación de este objetivo se realizó en el apartado de “La democracia electoral”, desarrollado en el segundo capítulo de esta investigación. Así mismo, en el primer capítulo se realizó un análisis acerca de la democracia latinoamericana, en el cual fueron resaltadas algunas de sus principales características actuales. Además, se expusieron estudios que realizan diversas instituciones, los cuales, sin duda, reflejan un estado de subjetividad, no uniformidad y escasos niveles de estandarización de la información sobre el tema. En efecto, pese a que existen varias herramientas de medición, datos, índices, estadísticas y encuestas de satisfacción que sirven de orientación para analizar las principales implicaciones del término *democracia*, no existe ninguna organización o experto en el tema que ofrezca

¹⁰² La Unión Interparlamentaria es la confederación internacional de parlamentos, establecida en 1889. Tiene su sede en Ginebra, Suiza, y constituye la única organización que representa a la rama legislativa de los gobiernos en una escala mundial.

conclusiones objetivas y con razonables niveles de exactitud sobre el significado y el alcance del término en nuestra región.

Lo que sí pudo apreciarse fue una consolidación relativa de la democracia y una situación de fragilidad. Hay, pues, claridad y plena consolidación de una definición restrictiva de la democracia, puesto que se reconoce el derecho universal al voto, se realizan elecciones periódicas (en la mayoría de los casos de manera limpia y transparente), en algunos países hay alternancia en el poder, las Fuerzas Armadas no influyen de manera importante en la política ni en los procesos electorales y prácticamente ha desaparecido la figura del golpe de Estado (son aislados los casos de graves irregularidades, así como de fraude electoral). Como tareas pendientes de la democracia latinoamericana, figuran aquellas cuestiones que tienen que ver con los derechos humanos y civiles, como la libertad de expresión, de asociación y los derechos económicos y patrimoniales de las personas, además de los temas vinculados a la rendición de cuentas, la debilidad del Estado y de la mayoría de sus instituciones, así como al insuficiente cumplimiento de la ley.

Por consiguiente, las democracias electorales se sustentan en el aseguramiento y la expansión de ciertos derechos individuales en el contexto de procesos electorales limpios, libres, competitivos e institucionalizados por medio de los cuales se garantiza el acceso a los principales fueros del poder público, que constituyen los elementos que sostienen una democracia básica o de mínimos.

Del mismo modo, la gran cantidad de procesos electorales que se han realizado en los últimos ocho años explica también la existencia de democracias electorales en América Latina, situación que fue descrita en el segundo capítulo de esta investigación. Esta recargada agenda de elecciones realizadas, en condiciones de normalidad democrática en la mayoría de los casos, confirma la consolidación de la democracia electoral y de las instituciones electorales en América Latina, lo que demuestra que precisamente esta democracia es una parte fundamental de la institucionalidad política en Latinoamérica.

Finalmente, el análisis de nuestra variable dependiente (fortaleza de la democracia procedimental) contribuye con la explicación que se está presentando. En efecto, se propuso una forma novedosa de medir esta variable a través de una serie de índices e indicadores que reflejaron y confirmaron su vigor y fuerza al arrojar promedios de casi 70% para la región.

Explicación del tercer objetivo: el rol de la administración electoral en las democracias latinoamericanas

Como se podrá apreciar al finalizar el presente apartado, al explicar el rol de la administración electoral en las democracias latinoamericanas se estará, a la vez, esclareciendo el impacto o los efectos que ésta ha ejercido y ejercerá sobre aquéllas.

Se señala, entonces, que es relativamente sencillo diferenciar el funcionamiento que tenía la administración electoral latinoamericana durante los regímenes autoritarios en comparación con el que se produjo a partir de la instauración o reinstauración de los regímenes democráticos, especialmente en el marco de la tercera ola democratizadora. Es clara esta distinción, ya que los procesos electorales realizados en la época del autoritarismo y las dictaduras se caracterizaron por la ocurrencia de hechos o escándalos generalizados por fraude electoral, abuso de autoridad, falta de competencia en igualdad de condiciones, ruptura sostenida del principio de neutralidad y carencia de documentación sustentadora e información medianamente seria sobre el desarrollo de los procesos electorales. Se podría incluso realizar el seguimiento de los hechos que se produjeron durante esa época a través de la revisión de algunos artículos publicados en la prensa escrita. Los organismos electorales eran fácilmente manipulables por los gobiernos en turno, cuya cúpula de dirigentes adoptaba las decisiones que más le convenían al régimen. Así mismo, tenían una débil organización, con un funcionamiento básicamente vertical y basado en una estructura de personas con escasos niveles de pre-

paración profesional y sin la especialización requerida para este tipo de labores.

De esta manera, en América Latina, es el periodo entre el fin del autoritarismo y el inicio de la democracia cuando la administración electoral adquirió una notable relevancia, y la correcta organización, gestión y calificación de los procesos electorales contribuyeron a contener los intentos de regreso al poder de líderes autoritarios y de otros caudillos que representaban formas de gobierno antidemocráticas. En ese sentido, como se sostuvo al comienzo de esta investigación, un buen número de países latinoamericanos que tenían regímenes autoritarios o dictatoriales adoptaron gobiernos democráticos durante la tercera ola de democratización.

Puede señalarse, así, que la administración electoral latinoamericana representada por organismos especializados, autónomos e independientes comenzó a jugar un rol particular y, por sobre todas las cosas, esencial, por lo que ha causado efectos positivos que han impactado en la democracia de la región a partir de los procesos de transición y consolidación de la misma. Estos organismos constituyeron una nueva institucionalidad esforzada por construir un andamiaje normativo, funcional y profesional sobre la base de reglas del juego, mecanismos y procedimientos nuevos que requirieron altos niveles de profesionalización, especialización y capacidad de implementación. Es más, todos los actores políticos nacionales y la comunidad internacional pusieron su mirada en el desempeño y en la actuación imparcial de las instituciones electorales, ya que de éstas dependía en buena parte el inicio del camino para impulsar procesos democráticos más amplios.

Por ello, la creación de organismos electorales, en algunas ocasiones; el relanzamiento de este tipo de organizaciones, en otras, y el funcionamiento de esta nueva manera de tratar procesos electorales democráticos, en todos los casos, fueron algunos de los procedimientos que formaron parte de las transformaciones institucionales ocurridas en la transición democrática latinoamericana, los cuales tuvieron la clara intención de buscar

un impacto positivo en la forma de gobernar a sus sociedades y, por consiguiente, de generar un mejor rendimiento en la gestión pública y política que organizaba, controlaba, permitía y legitimaba el acceso al poder.

Desde aquellos años hasta la actualidad, en la mayoría de los casos, los organismos electorales latinoamericanos han ido mejorando y perfeccionando sus técnicas, mecanismos y procedimientos de trabajo, obteniendo de manera cada vez más frecuente procesos electorales democráticos e impecables y ganándose el respeto y la confianza ciudadanos.

Incluso, en aquellos países en donde el funcionamiento y la aplicación de mecanismos democráticos son, por decir lo menos, discutibles, los organismos electorales se encuentran dentro del grupo de instituciones más técnicas y eficientes.¹⁰³

Finalmente, es también útil y cierto afirmar que, una vez realizados los procesos electorales democráticos que marcaron el fin de los regímenes dictatoriales, fueron y son los organismos electorales los encargados de garantizar que esta democracia de mínimos obtenida no se vicie con irregularidades de cualquier índole que puedan poner en riesgo ese primer nivel logrado con tanto esfuerzo.

De esta forma, si se tuviese que hacer un resumen acerca del rol de los organismos electorales en las democracias latinoamericanas, éste podría dividirse en dos componentes: uno que podría denominarse de “primer piso”, “primer nivel” o “etapa cimentadora”, que significa un primer sostén y, a la vez, un acompañamiento necesario de los procesos transformadores que dieron lugar a este nuevo impulso de la democracia latinoamericana, y otro componente que se vincula a su participación dentro del grupo de las principales instituciones garantes de la democracia

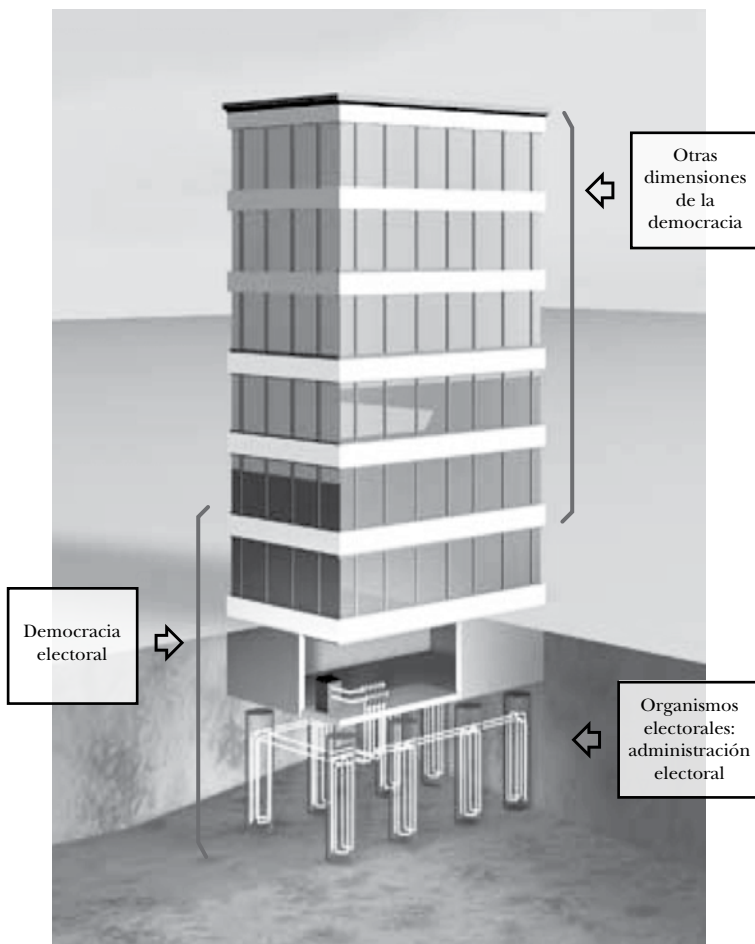
¹⁰³ Se hace aquí referencia a los organismos electorales de Bolivia, Venezuela y Ecuador. Cabe también anotar que las características de composición y funcionamiento de este tipo de entidades hacen que se generen saludables contrapesos de poder en la toma de decisiones y que la información más sensible e importante sobre la marcha de los procesos electorales esté a disposición no sólo de los partidos políticos de oposición sino también de toda la ciudadanía y de la comunidad internacional.

procedimental o de mínimos. Y en esto radica precisamente su impacto: por un lado, la administración electoral latinoamericana ha sido, es y será uno de los elementos que sostienen y acompañan procesos democráticos más amplios, puesto que sin ésta, es decir, sin unos cimientos procedimentales óptimos, fuertes y consolidados, los otros factores o dimensiones que pretendan añadirse a ese complejo andamiaje que es la democracia (y aquí se hace referencia a cualquiera de las concepciones y alcances que se le quiera dar) no tendrán donde soportarse; y, por otro lado, si ese complicado proceso de construcción democrática fracasa, o tiene un lento avance, no desaparecerá completamente, ya que tiene bases sólidas sobre las cuales podrá volver a levantarse. Los organismos electorales pueden, en consecuencia, ser considerados como el primer y, a la vez, el último bastión de la incompleta y muchas veces frágil democracia latinoamericana.

Puede sostenerse, por tanto, que el efecto o impacto sería uno de dirección ascendente, de abajo hacia arriba, como se intenta graficar a continuación, inspirados en la forma, “edificio”, en que Giovanni Sartori (2007, p. 94) denomina a la democracia representativa.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Para que la explicación se entienda mejor, podría ponerse como ejemplo una metáfora: el proceso democrático es como la construcción de un edificio, el cual puede ser de lujo (con jardines y excelentes acabados), más sencillo (con los elementos esenciales para poder operar y recibir inquilinos) o precario (en el cual hace falta una serie de trabajos para que pueda considerarse como confiable de habitar). En cualquiera de estos casos, si el proceso de construcción del edificio no se sostiene sobre buenos cimientos, elaborados con materiales de calidad y que respondan a estudios técnicos y profesionales adecuados, todo lo que se construya encima podrá colapsar y derrumbarse ante cualquier amenaza, peligro o accidente. Así mismo, si los cimientos del edificio son excelentes pero los materiales que se colocan encima son de baja calidad, los pisos de arriba podrán caerse pero la base continuará sólida y todos los mecanismos y técnicas que se utilizaron en su implementación garantizarán que el edificio no se derrumbe por completo, por lo que podrá comenzar a construirse otra vez una nueva infraestructura sobre ésta. La administración electoral, pues, constituye precisamente esos cimientos que acompañan a todo el proceso de construcción de ese edificio que es la democracia, y ése es su principal rol e impacto a la vez.

Gráfico 15



Fuente: elaboración propia con base en Sartori (2007).

Comprobación de hipótesis

Luego de haber presentado la información que precede a este apartado, es oportuno desarrollar la cuestión referida a la comprobación de la hipótesis que plantea este trabajo.

Efectivamente, se señala que, a mayor gobernanza de la administración electoral, mayor fortaleza de la democracia (procedi-

mental) en América Latina, lo cual tiene bastante sentido luego de haber explicado los temas relacionados con el rol y el impacto de la administración electoral sobre la democracia latinoamericana.

Ciertamente, se ha podido apreciar que la administración electoral constituye el cimiento sobre el cual se construyen procesos democráticos más complejos, pero también la base que garantiza una democracia de mínimos que se relaciona fundamentalmente con el desarrollo de procesos electorales correctos, sostenidos en un eficiente y transparente funcionamiento de instituciones altamente especializadas, que son los organismos electorales. Así pues, los indicadores que componen los índices de nuestra variable independiente (la gobernanza electoral), que tiene que ver con el rendimiento de los organismos de la administración electoral en términos de su composición directiva, sus reglas y sus procedimientos internos, así como con el proceso de decisión del órgano electoral y sus efectos, están directamente orientados a sustentar la explicación de nuestra hipótesis.

Esta variable independiente fue analizada a partir de dos índices. El primero es la gobernanza electoral considerada desde su dimensión institucional, la cual se sostiene en dos indicadores: el reconocimiento constitucional de los órganos electorales y la normativa interna de los mismos. El segundo índice es la gobernanza electoral desde su dimensión gerencial, que se formula a partir de cuatro indicadores: la independencia de los organismos electorales, los niveles de profesionalización de los mismos, su celeridad y la educación para la democracia.

Por su parte, la variable dependiente fue analizada a partir de tres índices. El primero es la resistencia de la democracia considerada en términos de perdurabilidad y capacidad para soportar las amenazas de regímenes autoritarios en la región, la que se sostiene en dos indicadores: la realización de procesos electorales continuos y periódicos, y la participación de la comunidad internacional en la defensa de los regímenes democráticos. El segundo índice está constituido por la legitimidad del sistema de administración electoral, que se formula a partir del indicador que tiene

que ver con la aceptación social y organizativa de cada uno de los organismos electorales en términos de valoración de la gente. Y, finalmente, el tercer índice corresponde a la participación como parte del sistema democrático representativo, que se construye a partir de dos indicadores, uno referido al porcentaje de participación en las elecciones y otro al porcentaje de ciudadanos que consideran que el votar hace la diferencia en sus respectivos países.

En ese sentido, tiene lógica señalar, partiendo de la variable independiente, que el reconocimiento constitucional fortalece a los organismos electorales, dándoles una mayor legalidad y legitimidad; que la sola existencia de una normatividad interna y adecuada de estos organismos contribuye a lograr instituciones más eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano; que la independencia y la profesionalización de los mismos hace de éstos organizaciones más sólidas, eficientes y confiables; que las labores de educación para la democracia son una demostración del notable avance y desarrollo de su trabajo y que, por tanto, constituyen una señal de fortaleza y buen rendimiento, y, finalmente, que la celeridad en las labores de conteo, cómputo y proclamación de resultados por su parte es una muestra de eficiencia y contribuye a generar confianza en la ciudadanía y en los diversos actores políticos que participan en los procesos electorales (incluyendo a la comunidad internacional), y, por ende, refuerza la labor de estos órganos del Estado.

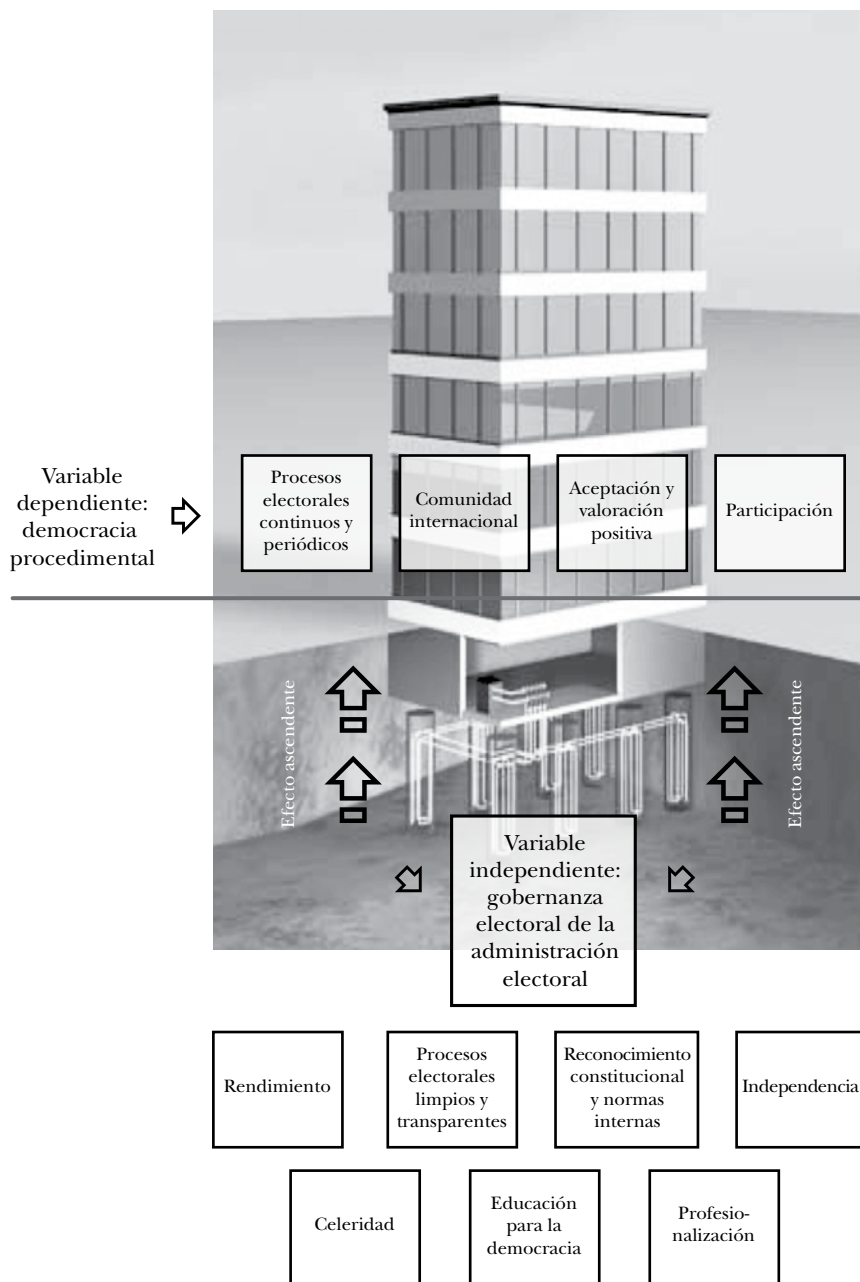
En consecuencia, lo narrado en el párrafo anterior tiene como resultado un mejor funcionamiento de los organismos electorales, lo que genera que esos cimientos, esa base, sean mucho más fuertes para consolidar un funcionamiento democrático mínimo o básico, de tal manera que se convierta luego en un adecuado sostén de procesos democráticos más integrales.

¿Cómo afecta entonces la gobernanza electoral sobre la democracia (procedimental)? En la línea de lo que se ha sostenido, la gobernanza electoral enmarcada en los términos definidos en los dos párrafos anteriores, los cuales tratan, en buena medida, sobre unos organismos electorales más sólidos y eficientes, afecta

ascendentemente, de abajo hacia arriba, como barrera o sostén en nuestra variable dependiente, que se soporta en la realización de mejores procesos electorales (continuos y periódicos), en brindar una mejor impresión a la comunidad internacional acerca de la organización de todo el proceso electoral (colaborando a circunscribir la participación de los organismos internacionales a un ámbito meramente observador y garantista), en lograr una aceptación social y una valoración positiva de la ciudadanía acerca de su labor, en contribuir a fortalecer el esquema de participación y representación como principio pilar de las democracias latinoamericanas, ya que organismos electorales potentes garantizan la colaboración de los ciudadanos en la vida política del país, y en el respeto a la voluntad popular en la elección de los cargos de representación. Así mismo, el fortalecimiento de la independencia y la eficacia de las instituciones electorales contribuyen de manera importante a salvaguardar la vigencia y el ejercicio de los derechos políticos y a profundizar el carácter representativo de la democracia.

La comprobación de la hipótesis puede ser graficada de la siguiente forma:

Gráfico 16



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Primera conclusión: la democracia latinoamericana se sustenta en lo procedimental

El Informe del Latinobarómetro 2010 ofrece un excelente resumen comparado de la actividad democrática en la región durante los últimos años. Una de las principales afirmaciones que se rescatan es la que se refiere a que el análisis de la democracia en América Latina continúa siendo una materia discutida, ya que, dependiendo de quién, con qué números y desde qué perspectiva se analice, las conclusiones pueden ser de distinta naturaleza. En ese sentido, a pesar de instituciones serias que dedican esfuerzos a realizar algún tipo de medición al respecto, las ciencias sociales no han estandarizado sus indicadores como las ciencias económicas, de tal manera que los informes sobre la democracia pueden presentar distintos niveles de apoyo según sea el indicador que se usa. Así mismo, en dicho informe se consigna también que tampoco existe ni un modelo empírico ni uno teórico que estandarice estos indicadores y los transforme en una cifra que mida. Por ello, las ciencias sociales empíricas van atrasadas en ese sentido. En resumen, el grado de democracia de un país no se puede medir como para hacer un *ranking* exacto de cuál es más o menos democrático.

Teniendo como referencia el párrafo anterior y siendo coherente con todo lo expresado a lo largo de esta investigación, puede señalarse que la democracia latinoamericana se sustenta en lo procedimental, aspecto que es representado fundamental-

mente por los órganos que conforman la administración electoral de un país y por la realización de procesos electorales libres y competitivos. En la mayor parte de América Latina se ha consolidado la democracia electoral, las elecciones han constituido la puerta de entrada a importantes cambios de régimen y han contribuido significativamente a la desintegración de los regímenes autoritarios o al establecimiento de instituciones y procedimientos democráticos.

Contribuye a sostener lo que aquí se viene afirmando, que en la mayoría de los países latinoamericanos se reconoce el derecho universal al voto, que la realización de procesos electorales limpios y transparentes se ha establecido como regla general; que también de manera general los procesos electorales realizados en los diversos países de la región fueron limpios, justos y competitivos a partir de 1990 y en toda la primera década del 2000; que son aislados los episodios de irregularidades, fraude electoral e intimidación a votantes; que se dieron importantes pasos con la finalidad de lograr que los procesos electorales sean el más justo medio de acceder a cargos públicos, garantizando por tanto el acceso a los principales cargos en el gobierno (con la excepción del Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y los organismos del Estado constitucionalmente autónomos). Son temas relevantes también en los principales ámbitos de discusión de la agenda latinoamericana variables democráticas clave, como los niveles de competencia electoral, la calidad democrática de las elecciones y las decisiones estratégicas de los partidos políticos.

Así mismo, otra muestra de la consolidación de la democracia procedimental es la intensa y recargada agenda electoral (denominada también *rally* electoral) de carácter presidencial, legislativo, regional o municipal en condiciones de normalidad democrática que viene atravesando la región durante los últimos años, así como la casi total ausencia de golpes de Estado. De hecho, prácticamente todos los países de la región celebraron elecciones presidenciales, en algunos casos en más de una ocasión. Los ciudadanos latinoamericanos, por tanto, se acostumbraron a

acudir a votar en estos últimos años, por lo que una importante mayoría valora, acepta y compite bajo esas reglas.

Por último, esta conclusión puede comprobarse también observando los resultados de la medición de nuestra variable dependiente, cuyo promedio en los 18 países analizados es de 69.44%, cifra que demuestra un grado medio-alto de la fortaleza de la democracia procedimental.

Segunda conclusión: la administración electoral autónoma e independiente es una tendencia en el mundo, especialmente en América Latina

Dentro del Estado, el diseño institucional de organismos electorales autónomos, independientes y especializados constituye una tendencia en la actualidad, no solamente en América Latina, sino también en el mundo.

A partir de la década de los 90, este modelo de administración electoral se ha ido asentando en Latinoamérica y los organismos electorales han ido perfeccionando el desarrollo de sus procedimientos internos, logrando la realización de unos procesos electorales cada vez más competitivos, limpios y transparentes. No obstante, todavía existen diferencias notables respecto a la organización de procesos electorales entre los países latinoamericanos, por lo que se puede señalar que esta tendencia a adoptar estructuras electorales autónomas e independientes de los respectivos poderes ejecutivos y que gozan de un reconocimiento constitucional no es uniforme en cuando a los niveles de calidad que se han obtenido en cada uno de estos países.

De manera casi unánime, tanto el desarrollo histórico de los organismos de la administración electoral, al igual que las conclusiones de observadores nacionales e internacionales y el apoyo de expertos electorales, indican que este tipo de instituciones sirven mejor a la estabilidad democrática que si las elecciones fuesen realizadas por algún órgano del Poder Ejecutivo, sobre todo en

los países latinoamericanos donde se mantienen altos niveles de desconfianza interpersonal y ciudadana.

Esta tendencia queda reflejada en cifras actuales, las cuales demuestran que 56% del total de organismos electorales que existen en el mundo responden al diseño de administraciones electorales sostenidas en el funcionamiento de uno o dos órganos electorales¹⁰⁵ independientes del Ejecutivo y con autonomía funcional, administrativa y presupuestal, que tiene o tienen responsabilidad plena en la dirección, administración y calificación de los procesos electorales. Así mismo, en muchos países a este tipo de organizaciones se les han asignado además labores y funciones distintas a las cuestiones electorales, como es el caso de la educación para la democracia. Este tipo de diseño opera en casi la totalidad de países latinoamericanos, con la importante excepción de Argentina, que ha adoptado el modelo mixto.

El segundo modelo de administración electoral de mayor aplicación en el mundo es aquél en donde el gobierno conduce íntegramente los procesos electorales, representando 26% del total de países. Casos importantes de este modelo los constituyen Alemania e Italia.

El tercer modelo de administración electoral que existe en el mundo es el modelo mixto, en donde se administran las elecciones a través de la actuación de un organismo colegiado compuesto en la mayoría de casos por jueces, miembros de colegios profesionales, juristas, funcionarios públicos especializados en la materia, representantes de partidos políticos o una mezcla de todos éstos. Este modelo contempla también el funcionamiento de dos instituciones, una que organiza los procesos electorales (insertada en el Ministerio del Interior) y otra entidad independiente, que los regula y monitorea, y que suele ser responsable de la justicia electoral, fundamentalmente conformada por jueces de

¹⁰⁵ Como ya se dijo, excepcionalmente existen casos como el peruano, en donde la administración electoral está conformada por tres organismos. Así mismo, esta cifra debe haber aumentado por últimos cambios en los diseños institucionales de algunos países africanos.

la Corte Suprema del Poder Judicial o juristas, o por una mezcla entre éstos. Tales casos representan 14% del total; como ejemplos emblemáticos están España, Francia y Argentina, con sus respectivas particularidades.

Tercera conclusión: la administración electoral ha impactado positivamente en las democracias latinoamericanas

La administración electoral tiene un impacto positivo en el desarrollo de las democracias latinoamericanas, salvo casos excepcionales.

En América Latina, el periodo entre el fin del autoritarismo y el inicio de la democracia significó que la administración electoral adquiriera una notable relevancia. De hecho, la correcta organización, gestión y calificación de los cientos de procesos electorales realizados a partir de la tercera ola democratizadora, en especial en la década de 2000, han constituido cuestiones absolutamente comprobables desde el punto de vista de los informes imparciales de las organizaciones internacionales, y contribuyeron a contener los intentos de regreso al poder de líderes dictatoriales y autoritarios. El importante número de países en la región que tenían este tipo de regímenes y que adoptaron sistemas de gobierno democráticos durante este periodo sustentaron este inicio del camino democrático en el buen desenvolvimiento de sus respectivos órganos electorales.

La administración electoral latinoamericana, representada por organismos electorales especializados, autónomos e independientes, participó de ese proceso como el principio de una hoja de ruta hacia la democracia. Constituyeron una nueva institucionalidad que se esforzó por construir un andamiaje normativo, funcional y profesional sobre la base de nuevas reglas de juego, nuevos mecanismos y nuevos procedimientos que requirieron altos niveles de profesionalización, especialización y capacidad de implementación por parte de sus recursos humanos.

El rol de los órganos electorales de la región fue uno muy activo en la búsqueda por conquistar procesos democráticos más sólidos, y ha estado dividido en dos componentes: uno que podría denominarse de “etapa cimentadora” o de “primer nivel”, que significa precisamente ese comienzo de la hoja de ruta hacia la democracia, ese primer sostén que es necesario para construir y acompañar un largo y complejo proceso de consolidación democrática, basado precisamente en la correcta y eficiente realización de procesos electorales limpios y transparentes por parte de órganos electorales autónomos e independientes. Y un segundo componente que implica la participación de estas organizaciones como parte del grupo de las principales instituciones garantes o de custodia de una democracia sustentada en lo procedimental, sosteniendo y soportando esos mínimos obtenidos, y contribuyendo por tanto a que el proceso de construcción democrática tenga donde asentarse.

Así mismo, sustenta esta conclusión la información procesada como resultado del trabajo de campo realizado.¹⁰⁶ En efecto, la mayoría de las autoridades y expertos encuestados concuerdan en el impacto positivo de los organismos electorales en las democracias latinoamericanas, puesto que durante los últimos 30 años este tipo de instituciones se han consolidado como garantes de la voluntad de los ciudadanos expresada en la urnas y como gestores eficientes de los distintos mecanismos que forman parte de los procesos democráticos en casi la totalidad de países de la región, habiendo logrado una notable evolución en el desarrollo de sus actividades.

¹⁰⁶ El detalle de las encuestas aparece en las últimas páginas de este documento.

Cuarta conclusión: el procedimiento es muy importante en la democracia

El procedimiento importa y mucho. La técnica democrática precede a otras dimensiones de la democracia más profundas y complejas, y está sustentada fundamentalmente en la labor de la administración electoral de un país, especialmente en América Latina, la cual es representada por organismos electorales independientes y autónomos, que introducen reglas de juego claras y estables, las que a su vez generan seguridad y certidumbre en la ciudadanía.

La importancia radica también en la contribución que implica la eficiente tarea de los organismos electorales en cuanto a darle credibilidad a los procesos electorales, a legitimar no solamente a las autoridades electas sino también al propio sistema democrático, fortaleciéndolo y permitiendo alejar los fantasmas de fraude y manipulación que caracterizaron la historia latinoamericana durante muchos años, generando confianza pública y repercutiendo, por tanto, positivamente sobre la cultura política de los diversos países de la región.

Los órganos electorales son también muy importantes como canalizadores, generadores y promotores de la participación ciudadana y de actores muchas veces minoritarios cuya presencia e inclusión en la vida democrática de los países la fortalece, como son los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas, a través de las respectivas cuotas de participación política. Así mismo, estos organismos son los encargados de implementar diversos mecanismos de la denominada democracia directa, por ejemplo, las revocatorias de autoridades elegidas y los referéndums, así como de contribuir a garantizar el respeto a las normas de democracia interna de los partidos políticos. Además, garantizan a los partidos políticos un proceso electoral en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades, así como la certeza de la ciudadanía referida a que los resultados electorales serán respetados, legitimando los mismos.

Los organismos electorales ejercen también una función garantista del sistema democrático, ya que no solamente controlan y fiscalizan el acceso al poder, sino que también construyen los puentes entre la sociedad civil y el gobierno a través de procesos electorales justos, y trabajan para que la mayor cantidad de electores hábiles para emitir su voto ejerzan efectivamente ese derecho.

La importancia del procedimiento se demuestra además por la evolución de los organismos electorales latinoamericanos, lo que incluso queda reflejado en un nuevo enfoque teórico, como el de la integridad electoral. Así, al haber mejorado notablemente el funcionamiento de este tipo de instituciones y haberse ganado la confianza ciudadana y de la comunidad internacional en la mayoría de casos (si antes eran evidentes el fraude y las irregularidades, en la actualidad los procesos electorales en la región cumplen razonablemente con los criterios de limpieza, competitividad, libertad y justicia), se está comenzando a considerar ya no únicamente a las elecciones (el día mismo de la votación) sino a todo el proceso electoral en su conjunto (desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados) como factor de evaluación del aspecto procedimental de una democracia.

Así mismo, las personas que fueron encuestadas de manera especial para la versión final de este trabajo han contribuido a enriquecer esta conclusión, puesto que la mayoría estuvo de acuerdo con que los organismos electorales han realizado un importante esfuerzo para contribuir a la reconstrucción de sus democracias, que dejaron de ser simples organizadores de elecciones al generar registros y padrones de electores confiables, reglas del juego claras, participación activa de la ciudadanía; al procesar transparentemente la información, modernizando e innovando sus procedimientos; al educar a los ciudadanos en democracia y fortalecer los valores democráticos de la población. Hoy, estas organizaciones participan en la discusión política con argumentos sólidos y dinamizan e impulsan procesos democráticos.

La importancia del procedimiento en la democracia representada principalmente por el funcionamiento de los organismos

de la administración electoral puede resumirse entonces en los efectos favorables que tienen estas entidades en la construcción de confianza (tanto ciudadana, como en las propias instituciones), en el sistema de partidos, en la participación política, en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en la legitimación del sistema democrático y en la comunidad internacional que participa de los procesos electorales que se realizan en América Latina en calidad de observadores internacionales.

Quinta conclusión: no existe un único e igual diseño de administración electoral que sea válido para todos los países, en especial en América Latina

No existen modelos de administración electoral ideales en el mundo, y mucho menos en América Latina. No hay recetas válidas ni una única manera de organizar el sistema de administración electoral de un país. No existe un diseño institucional que sea cien por ciento aplicable para todos los países en América Latina, que son muy distintos entre sí, es decir, que lo que resulta para unos no necesariamente resultará para otros.

Esto no significa que no se deban reconocer las buenas medidas que implementan diversos órganos electorales en determinado país o región, pero no se debe generalizar. Lo bueno que ocurrió en determinado lugar podrá quizá ser considerado como una buena práctica, válida para ciertas circunstancias en una realidad específica, pero habrá que tener sumo cuidado con replicarla en un lugar diferente; será necesario realizar un análisis previo.

El contexto histórico, social, económico y cultural es crucial, y cada afirmación presentada en esta investigación debe ser entendida en el marco de esta premisa. Los países latinoamericanos presentan historias en algunos casos muy similares pero en otros también muy diferentes. Cada lugar, cada región de estos países tiene sus propias características, peculiaridades y costumbres, más aún si se tiene en cuenta la diversidad existente en cuanto a reali-

dades de costa, sierra y selva. En consecuencia, será muy distinto encarar un proceso electoral contemplando a un ciudadano del Caribe centroamericano, colombiano o venezolano, que a uno selvático de la amazonia peruana o brasileña, o que a otro de características urbanas de Santiago, Montevideo o Buenos Aires. Las personas que habitan cada uno de estos lugares, independientemente de la nacionalidad que tengan, tienen una visión propia del mundo, una manera de entender las cosas y una idea de cómo éstas deberían ser.

La administración electoral influye en la manera en la que una sociedad se organiza por cuanto tiene efectos sobre la designación de sus autoridades y son estas últimas quienes finalmente guían y llevan adelante el funcionamiento en sociedad y el día a día de las personas. Por ello, los organismos electorales deben ser capaces de implementar los procedimientos adecuados para garantizar la inclusión de estos grupos de ciudadanos, sea cual fuere su procedencia, en procesos democráticos integradores, que comienzan por supuesto con su participación en la realización de elecciones. Cada caso será, pues, particular y deberá analizarse en su propio contexto. Por ello, no hay recetas válidas de aplicación universal, lo cual constituye uno de los principales retos de la administración electoral latinoamericana: analizar el contexto e implementar el modelo que mejor se adapte a cada realidad.

Fuentes de consulta

- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, Manuel (1995). “Los límites de la consolidación democrática en América Latina”. En Manuel Alcántara e Ismael Crespo (Eds.), *De la reforma y consolidación del sistema político*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Álvarez, Ángel E. (2009). “El Consejo Nacional Electoral y los dilemas de la competencia electoral en Venezuela”. *América Latina Hoy*, 51, 61-76.
- Alvarez, Michael y Hall, Thad E. (2008). “Building secure and transparent elections through standard operating procedures”. *Public Administration Review*, 68. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com>
- Amadeo, Jo-Ann y Torney-Purta, Judith (2004). “Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica: un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros” (documento elaborado para la Organización de los Estados Americanos). Recuperado de www.oas.org/udse/espanol2004/educacion_civica.pdf
- Anduiza, Eva; Crespo, Ismael; y Méndez, Mónica (1999). *Metodología de la ciencia política* (Cuadernos Metodológicos núm. 28). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ansaldi, Waldo (2008a). “A mucho viento, poca vela. Las condiciones sociohistóricas de la democracia en América Latina. Una introducción”. En Waldo Ansaldi, *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ansaldi, Waldo (2008b). “La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración”. En Waldo Ansaldi, *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Argueta, José René; Cruz Alas, José Miguel; y Seligson, Mitchell A. (2007). *Cultura política de la democracia en Honduras: 2006*. El Salvador: Universidad de Vanderbilt. Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2006/honduras1-es.pdf>
- Arismendi, Alfredo A. (2002). *Derecho constitucional* (tomo I). Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Venezuela.
- Arques, Facundo (2013, 28 y 29 de agosto). “La revocatoria en Argentina”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Revocatoria en Debate. Experiencia: Perú y América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- Arteta, Aurelio (2009). “Tópicos fatales (o las peligrosas perezas de la ciudadanía)”. En José Rubio Carracedo, José María Rosales y Manuel Toscano Méndez (Dirs.), *Democracia, ciudadanía y educación* (col. Sociedad, Cultura y Educación núm. 27). Universidad Internacional de Andalucía/Ediciones Akal.
- Asamblea Constituyente de Ecuador (s. f.). “El caso de Ecuador sobre la constitución de dos órganos electorales”. Disponible en <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>
- Ballón, Eduardo y Rubina, Alberto (2001). “Dilema de la educación electoral en el contexto de las elecciones regionales. Principales lecciones del Programa del Apoyo al Proceso Electoral (PAPE)”. Lima: DFID.
- Barrientos del Monte, Fernando (2010). “Organismos electorales y la calidad de la democracia en América Latina: un esquema de análisis”. *Revista de Derecho Electoral*, 10.
- Beetham, David (1994). *Defining and measuring democracy*. Londres: Sage.
- Birch, Sarah (2008). “Órganos de gestión electoral y la integridad de las elecciones: evidencia de Europa del Este y la ex-Unión Soviética”. En *El fraude electoral y la manipulación electoral en las democracias seminuevas*. Essex, Reino Unido: Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex.

- Birch, Sarah (2011). *Electoral malpractice* (Comparative Politics). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco (1991). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Bou Valverde, Zetty (2008). “Fortalecimiento de la democracia y compromiso institucional y político del órgano electoral de Costa Rica”. En Fundación Konrad Adenauer, *Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica*. Guatemala: Serviprensa.
- Caetano, Gerardo (2008). “Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea”. En Waldo Ansaldi, *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Caretas. *Revista de Actualidad* (2012, 28 de junio). Disponible en <http://www.caretas.com.pe/Main.asp>
- Carothers, Thomas (2002). “The end of the transition paradigm”. En *Journal of Democracy*, 13, 1.
- Carrillo Flores, Fernando (2006). “Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real”. En Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D. C.
- Centro para el Desarrollo Internacional y Manejo de Conflictos. Disponible en <http://www.cidcm.umd.edu>
- Collier, David y Levitsky, Steven (1998). “Democracia con adjetivos: la innovación conceptual en la investigación comparativa”. *Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 66.
- Constitución de Paraguay (1992). Recuperado de <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>
- Constitución Política de Argentina (1994). Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/>
- Constitución Política de Bolivia (2009). Recuperado de <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>

- Constitución Política de Brasil (1988). Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/22855/Constitucion-de-Brasil>
- Constitución Política de Chile (2009). Recuperado de http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica_2009.pdf
- Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>
- Constitución Política de Costa Rica (1949). Recuperado de <http://www.cendeiss.sa.cr/etica/ConstitucionPolitica.pdf>
- Constitución Política de Ecuador (2008). Recuperado de <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/indice.html>
- Constitución Política de Guatemala (1985). Recuperado de <http://www.quetzalnet.com/Constitucion.html>
- Constitución Política de Honduras (1982). Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html>
- Constitución Política de Nicaragua y reformas (2007). Recuperado de <http://www.infocoop.gob.ni/images/Documentos/NormasJuridicas//Constitucion%20Politica%20de%20Nicaragua.pdf>
- Constitución Política de Panamá (2004). Recuperado de <http://www.epasa.com/constitucion/constitucion.pdf>
- Constitución Política de Perú (1993). Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>
- Constitución Política de República Dominicana (2010). Recuperado de <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/Dominicana/index.asp>
- Constitución Política de Uruguay (1997). Recuperado de <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>
- Constitución Política de Venezuela (1999). Recuperado de http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php
- Córdova Vianello, Lorenzo (2010). *La reforma electoral y el cambio político en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/17.pdf>

- Cox, Cristián; Jaramillo, Rosario; y Reimers, Fernando (2005). *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Crespo, Ismael (1995). “¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?”. En Manuel Alcántara e Ismael Crespo (Eds.), *De la reforma y consolidación del sistema político*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Crespo, Ismael y Martínez, Antonia (2005). “La calidad de la democracia en América Latina”. En Ismael Crespo y Antonia Martínez (Coords.), *Política y gobierno en América Latina* (col. Ciencia Política núm. 19). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Cuéllar, Roberto y Thompson, Joseph (2006). “La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias”. En *Foro Internacional “La Organización Electoral en América Latina. Situación, Perspectivas y Comparación con Otras Experiencias”*. Colombia: IIDH.
- Da Silveira, Pablo (2009). “Educación cívica: tres paradigmas alternativos”. En José Rubio Carracedo, José María Rosales y Manuel Toscano Méndez (Dirs.), *Democracia, ciudadanía y educación* (col. Sociedad, Cultura y Educación núm. 27). Universidad Internacional de Andalucía/Ediciones AKAL.
- Dahl, Robert (1990). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Recuperado de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Diamond, Larry (1994). “Hacia la consolidación democrática”. *Journal of Democracy*, 3(5).
- Diamond, Larry (2002). “Elecciones sin democracia. Pensando sobre regímenes híbridos”. *Journal of Democracy*, 2(13).
- Diamond, Larry; Linz, Juan; y Lipset, Seymour Martin (1989). *Democracia en los países en desarrollo: América Latina*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner y Londres/ Adamantine Press.
- Donsanto, Craig (2008). “Corruption in the electoral process un-

- der U.S. federal law”. En R. Michael Alvarez, Thad E. Hall y Susan Hyde (Eds.), *Election fraud: detecting and deterring electoral manipulation*. Washington D. C.: Brookings Institute. Disponible en <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=99354>
- Eisenstadt, Todd A. (1999, abril-septiembre). “Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México”. *Foro Internacional*, 2-3, 295-326.
- Eisenstadt, Todd A. (2002, enero). “Measuring electoral court failure in democratizing Mexico”. *International Political Science Review*, 1(23).
- Eisenstadt, Todd A. (2004). *Courting democracy in Mexico: Party strategies and electoral institutions*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Elklit, Jorgen y Reynolds, Andrew (2000). “El impacto de la administración electoral en la legitimidad de las democracias emergentes: una nueva agenda de investigación” (documento de trabajo núm. 281). Recuperado de <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/281.pdf>
- Elklit, Jorgen y Svensson, Palle (2002). “What makes elections free and fair”. Citados por Larry Diamond, “Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes”. *Journal of Democracy*, 2(13).
- Ellner, Steve (2002). “La literatura creciente de la democracia latinoamericana”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1(8).
- Fayt, Carlos S. (1993). *Derecho político*. Buenos Aires: De Palma.
- Fernández Baeza, Mario y Nohlen, Dieter (s. f.). “Elecciones”. Recuperado de <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/elecciones.htm>
- Fernández Fontenoy, Carlos (2010). “¿Transición, consolidación o construcción de la democracia?”. *Revista del Instituto de Defensa Legal*.

- Figuerola, Carlos (2001). "Dictaduras, tortura y terror en América Latina". *Bajo el Volcán. Revista del Posgrado de Sociología*, 3.
- Filgueira, Carlos; Filgueira, Fernando; Lijtenstein, Sergio; y Moraes, Juan Andrés (2005). "Calidad democrática y gobernabilidad". En Ismael Crespo Martínez y Antonia Martínez Rodríguez, *Política y gobierno en América Latina* (col. Ciencia Política núm. 19). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fleischer, David y Barreto, Leonardo (2009). "El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño". *Revista América Latina Hoy*.
- Fox, Jonathan (2000, 8 y 9 de mayo). "Civil society and political accountability: propositions for discussion". Ponencia presentada en la conferencia "Institutions, accountability and democratic governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Franco Cuervo, Beatriz (2013, 28 y 29 de agosto). "La revocatoria en Colombia". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Revocatoria en Debate. Experiencia: Perú y América Latina", organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- Freedom House. Disponible en <http://www.freedomhouse.org/>
- Freidenberg, Flavia (2006). *Análisis de las elecciones en América Latina (septiembre 2005 a diciembre 2006)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia (2013). "La calidad de las elecciones en América Latina". Recuperado de <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=1138>
- Fundación Konrad Adenauer y Polilat (s. f.). Índice de desarrollo democrático de América Latina. Disponible en <http://www.polilat.com>
- Galston, William A. (1991). *Liberal purposes. Goods, virtues and diversity in the liberal state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García, José y Villoria, Manuel (2006). "Democracia y rendición de cuentas". *Cuadernos para el Diálogo*, 8.

- García, Sandra (2008). “La experiencia del Instituto Federal Electoral de México en la formación cívico política”. En Fundación Konrad Adenauer, *Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica*. Guatemala: Serviprensa.
- Garretón, Manuel Antonio (1995). *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Giraldo, Fernando (2000, diciembre). “La importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia”. *Revista Reflexión Política*, 4.
- González Roura, Felipe y Otaño Piñero, Jorge (1996). “Proceso electoral y justicia electoral: la organización electoral en la República Argentina. Composición y función de los organismos que la integran”. *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*.
- Goodwin-Gill, Guy S. (2005). *Elecciones libres y justas*. Suiza: Unión Interparlamentaria/Oxford. Recuperado de <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-s.pdf>
- Gratschew, María y López Pintor, Rafael (2002). *Voter turnout since 1945. A global report*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en <http://www.idea.int/vt/introduction.cfm>
- Hartlyn, Jonathan (2002). “Democracia y consolidación en la América Latina contemporánea: pensamiento actual y retos para el futuro”. En Joseph S. Tulchin y Amelia Brown (Eds.), *Democratic governance & social inequality*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Hartlyn, Jonathan y McCoy, Jennifer (2004, septiembre). “¿Elecciones libres y justas, es suficiente? Evaluando la manipulación en contextos democratizadores” (informe preparado para la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política).
- Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer; y Mustillo, Thomas M. (2009, abril). “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy*.

- Hernández Becerra, Augusto (2000). “Organismos electorales”. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/organismos%20electorales.htm
- Hernández Norzagaray, Ernesto (2007). “Participación ciudadana y democracia”. *Cuadernos para el diálogo*, 14.
- Hernández, Janeth y Molina, José (1998, del 24 al 26 de septiembre). “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: el efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas”. Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Chicago, EUA.
- Huntington, Samuel (1993). *La tercera ola. Democratización en el siglo XX tardío*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.
- IDEA Internacional (1997). *Código de conducta de los observadores internacionales*. Estocolmo.
- IDEA Internacional (2006). *Electoral management design: The International IDEA handbook*. Estocolmo. Recuperado de <http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>
- IDEA Internacional (2009a). *Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*. Estocolmo.
- IDEA Internacional (2009b). *Panorama de la relación entre think tanks y partidos políticos en América Latina*. Estocolmo.
- IDEA Internacional, OEA y UNAM (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (serie Doctrina jurídica). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- IDEA Internacional, IFES y Undesa (s. f.). Red de Conocimientos Electorales ACE. Disponible en www.aceproject.org
- IIDH-Capel (s. f.a). *Diccionario de derecho electoral*. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/capel/index.htm>
- IIDH-Capel (s. f.b). Disponible en http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf

- IIDH-Capel (1986). *Temas introductorios* (Cuadernos de estudio. Serie Educación y Derechos Humanos). San José, Costa Rica.
- IIDH-Capel (2007). *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006*. San José, Costa Rica.
- Infolatam (2009). “Golpes de Estado en Latinoamérica. El regreso de un viejo conocido”. Disponible en www.infolatam.com
- Informe de la 124 Asamblea de la Unión Interparlamentaria (2011, 15 al 20 de abril). Panamá.
- Informe del Latinobarómetro (2004-2009). Disponible en <http://www.latinobarometro.org/>
- Informe del Latinobarómetro (2010). Disponible en www.latinobarometro.org/latContents.jsp
- International Association for the Evaluation of Education Achievement. Disponible en <http://www.iea.nl>.
- Karl, Terry (1997). “Dilemas de la democratización en América Latina”. *Comparative Politics*, 4.
- Kline, Keith (1995). “Approaches to conducting elections: ¿Why an Electoral Commission?” (informe preparado en el IFES para la presentación a la Asamblea Constitucional de la República de Sudáfrica). Ciudad del Cabo, Sudáfrica.
- Kooiman, Jan (Ed.) (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. Londres: SAGE.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. Londres: SAG
- Kornblith, Miriam (2013, 28 y 29 de agosto). “La revocatoria en Venezuela”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Revocatoria en Debate. Experiencia: Perú y América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- Krennerich, Michael y Zilla, Claudia (2007). “Elecciones y contexto político”. En Dieter Nohlen, Jesús Orozco, José Thompson y Daniel Zovatto (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Legislación Electoral Latinoamericana. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/capel/>

- Lehoucq, Fabrice (2002). “¿Can parties police themselves?”. *Electoral Governance and Democratization. International Political Science Review*, 23 (1).
- Lehoucq, Fabrice y Molina, Iván (2002). *Stuffing the ballot box: Fraud, electoral reform and democratization in Costa Rica*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan A. (2004, enero-junio) “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”. *Estudios Políticos*, 24.
- Linz, Juan (1974). “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España”. En M. Fraga *et al.*, *La España de los 70. El Estado y la política* (vol. III). Madrid: Moneda y Crédito.
- Linz, Juan (1975). “Regímenes totalitarios y autoritarios”. En F. I. Greenstein y N. W. Polsby (Comps.), *Handbook of political science* (vol. III). Massachusetts: Addison-Wesley Reading.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996a). “Hacia una democracia consolidada”. *Journal of Democracy*, 2.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996b). *Problemas de la transición y consolidación democrática en Europa del Sur, América del Sur y Europa Poscomunista*. Baltimore: The John University Press.
- López Jiménez, Sinesio (2013, 12 y 13 de noviembre). “Transición, consolidación y calidad de la democracia”. Ponencia presentada en el marco del Seminario Internacional “Democracia, Constitución y Pluralismo”, realizado en la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- López Pintor, Rafael (2000a). “Administración electoral”. En *Diccionario electoral*. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoría.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL
- López Pintor, Rafael (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- López Pintor, Rafael (2004a). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: Asociación Civil Transparencia/IDEA Internacional.
- López Pintor, Rafael (2004b). *Opportunity, scope and method of a handbook on structuring electoral management bodies (EMBs)*. Estocolmo: IDEA International.
- Luengo Escalona, Luis Fernando (2008). “El rol de los tribunales electorales en la consolidación del sistema democrático”. *Mundo Electoral*, 2.
- Mainwaring, Scott; Brinks, Daniel; y Pérez Linan, Aníbal (2000). “Classifying political regimes in Latin America 1945-1999” (documento de trabajo núm. 280). Notre Dame: Kellogg Institute.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam; y Stokes, Susan C. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Manrique Reyes, Alfredo (2005). *La organización electoral colombiana hoy. Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*. Bogotá.
- Martínez, Antonia (2006). “Calidad de la democracia y representación política”. *Cuadernos para el Diálogo*, 5.
- Meléndez, Carlos (2010). “La democratización chicha”. *Revista del Instituto de Defensa Legal*, 200.
- Méndez de Hoyos, Irma (2013, 12 a 15 de junio). “A preliminary framework to analyse the quality of elections in Latin America: Malpractices in presidential elections 2006-2012”. Ponencia presentada en el VII Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina.
- Merino, Mauricio (1993). *La democracia pendiente y otros ensayos*. México: Universidad de las Américas Puebla. Disponible en http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/
- Milbrath, Lester (1965). *Political participation. How and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally.

- Ministerio del Interior de Argentina. Disponible en <http://votemos.educ.ar>.
- Montesinos Jerez, José Leopoldo (2008, mayo). “La democracia y el autoritarismo como procesos constructivos y destructivos en América Latina. Una discusión en torno a los antecedentes políticos y económicos relevantes que han determinado aspectos del bienestar social a inicios del siglo XXI”. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 97. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/08/jlmj4.htm>
- Morlino, Leonardo (2005). *Democracia y democratización*. México: Cepcom.
- Mougán, Juan Carlos (2009). “Hacia una teoría de la educación para una ciudadanía democrática”. En José María Rosales, José Rubio Carracedo y Manuel Toscano Méndez (Dirs.), *Democracia, ciudadanía y educación* (col. Sociedad, Cultura y Educación núm. 27). Madrid: Universidad Internacional de Andalucía/Ediciones Akal.
- Mozaffar, Shaheen (2002). “Patterns of electoral governance in Africa’s emerging democracies”. *International Political Science Review*, 23 (1).
- Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2002). “The comparative study of electoral governance. Introduction”. *International Political Science Review*.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter (2002). “Participación política en nuevas y viejas democracias”. En María Gratschew y Rafael López Pintor, *Voter turnout since 1945. A global report*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en <http://www.idea.int/vt/introduction.cfm>
- Nohlen, Dieter (2005). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (serie Estudios Jurídicos

- núm. 53). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter (2007). “Prólogo”. En Dieter Nohlen, Jesús Orozco, José Thompson y Daniel Zovatto (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2009). “Justicia electoral y sus desafíos actuales en América Latina”. En *Estudios de justicia electoral*. Quito: Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador.
- Norris, Pippa (2004). *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2013). “The concept of electoral integrity” (documento de trabajo). Disponible en <http://www.electoralintegrityproject.com/>
- Nunes Bertoldo, Luis Fernando (2004). “Cultura democrática y elecciones”. *Revista Elecciones*, 3.
- Núñez, Eduardo (2009). “Educación cívica y construcción de ciudadanía: el papel de los organismos electorales”. En Fundación Konrad Adenauer, *Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica*. Guatemala: Serviprensa.
- O’Donnell, Guillermo (1994, enero). “Delegative democracy”. *Journal of Democracy*, 1.
- O’Donnell, Guillermo (1999). “Horizontal accountability in new democracies”. En Larry Diamond, Marc Plattner y Andreas Schedler (Eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- O’Donnell, Guillermo (2000, 8 y 9 de mayo). “Further thoughts on horizontal accountability”. Ponencia presentada en la conferencia “Institutions, accountability and democratic governance in Latin America”, Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- O’Donnell, Guillermo y C. Schmitter, Philippe (1986). *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe; y Whitehead, Lawrence (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol. 4). Buenos Aires: Paidós.
- OEA (2001). Carta Democrática Interamericana. Disponible en http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- Orozco, Jesús y Zovatto, Daniel (2007). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Osler, Audrey y Starkey, Hugh (2004, diciembre). “Estudio acerca de los avances en educación cívica en los sistemas educativos: prácticas de calidad en países industrializados” (informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo).
- Oszlak, Óscar (2007). “El estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación”. *Revista Nueva Sociedad*, 210.
- Pacto Internacional para los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Pastor Albaladejo, Gema (2009). “Calidad de la democracia y administración electoral”. Ponencia presentada en el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración “Repensar la Democracia: Inclusión”.
- Pastor, Robert A. (1999). “El rol de la administración electoral en transiciones democráticas: implicaciones para una política y una investigación”. *Revista Democratización*, 4.
- Penco, Wilfredo (2013, 28 y 29 de agosto). “Balance sobre los mecanismos de democracia directa”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Revocatoria en Debate. Experiencia: Perú y América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- Peña, Javier (2009). “El retorno de la virtud cívica”. En José María Rosales, José Rubio Carracedo y Manuel Toscano Méndez (Dirs.), *Democracia, ciudadanía y educación* (colección de So-

- ciudad, Cultura y Educación núm. 27). Madrid: Universidad Internacional de Andalucía/Ediciones Akal.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2008). “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales”. *América Latina Hoy*, 49.
- Picado León, Hugo (2009, abril). “Diseño y transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica”. *América Latina Hoy*.
- Pierre, Jan (2000). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- PNUD y OEA (2010). *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de http://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf
- Prialé, María Ángela (2006). “La democracia y el sistema educativo”. *Cuadernos para el Diálogo*, 1.
- Przeworski, Adam (1988). “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”. En Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* (tomo 3). Editorial Paidós: Buenos Aires.
- Putnam, Robert D. (2002). *Sólo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la sociedad norteamericana* (J. Gil Arista, Trad.). Barcelona: Círculo de Lectores/Galaxia Gutenberg.
- Rama, German W. (2005). “Los retos educativos”. En Ismael Crespo y Antonia Martínez (Eds.), *Política y gobierno en América Latina*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2013, 28 y 29 de agosto). “La revocatoria en Ecuador”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Revocatoria en Debate. Experiencia: Perú y América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- Ramírez Zambonini, Alberto y Zovatto, Daniel (2000). “Presentación de la Declaración de Asunción, IDEA Internacional”. *Paraná Eleitoral. Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciencia*

- Política*. Recuperado de http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impreso.php?cod_texto=133
- Ramos M., Eira (2002). “Democracia de la tercera ola en América Latina y el papel de la OEA”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 1.
- Real Academia Española (2001). Disponible en <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>
- Reimers, Fernando (2007, 14 de noviembre). “Educación para la ciudadanía democrática en América Latina”. Documento presentado en la Organización de Estados Iberoamericanos. Madrid, España.
- Rojas Aravena, Francisco (2004). “Democracia y gobernabilidad en América Latina”. *Papeles de Cuestiones Internacionales*.
- Rosales, José María; Rubio Carracedo, José; y Toscano Méndez, Manuel (2009). *Democracia, ciudadanía y educación* (col. Sociedad, Cultura y Educación núm. 27). Madrid: Universidad Internacional de Andalucía/Ediciones Akal.
- Rubio Carracedo, José (2006). “Democracia”. *Cuadernos para el Diálogo*, 9.
- Santolaya, Pablo (1998). “La administración electoral”. En E. Álvarez Conde (Coord.), *Administraciones públicas y Constitución*. Madrid: INAP.
- Sartori, Giovanni (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Sartori, Giovanni (2009). *La democracia en 30 lecciones*. Montevideo: Taurus.
- Schedler, Andreas (1999a). “Conceptualizing accountability”. En Larry Diamond, Marc Plattner y Andreas Schedler (Eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, Andreas (1999b). “Percepciones públicas de fraude electoral en México”. *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 14.
- Schedler, Andreas (2000). “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”. *Política y Gobierno*, 2.

- Schedler, Andreas (2002). “Democratización por la vía electoral”. *International Political Science Review*, 1 (31).
- Schedler, Andreas (2004a). “Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral”. *Estudios Políticos*, 4.
- Schedler, Andreas (2004b). “La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas”. *Revista de Estudios Sociológicos*, 1 (12).
- Schedler, Andreas (2009). “Inconsistencias contaminantes: gobernanación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”. *América Latina Hoy*.
- Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia* (vol. 1). Londres: Orbis Hyspamerica.
- Sobrado, Luis Antonio (2008). “Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia”. *Revista de Derecho Electoral*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>
- Stepan, Alfred (1988). “Caminos hacia la redemocratización”. En Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol. 3). Buenos Aires: Paidós.
- Tamara, Ernesto (2008, 21 de marzo). “Fernando Lugo continúa al frente de las encuestas: un obispo camino a ser presidente”. *Revista Liberación*. Disponible en <http://www.liberacion.se/>
- The Economist* (2010). “Tabla de la democracia”. Disponible en <http://www.eiu.com>
- Thomassen, Jacques (1994). “Empirical research into political representation: Failing democracy or failing methods”. En *Elections at home and abroad: Essays in honor of Warren E. Miller*. Michigan: University of Michigan Press.
- Thompson, Joseph (2010). “La educación electoral y para la democracia en América Latina. Del estado actual a las perspectivas de futuro”. *Revista de Derecho Electoral*, 4.
- Thompson, Joseph (2012, del 18 al 20 de octubre). “Estructura y competencias de los organismos electorales en América

- Latina. Función en el avance hacia una democracia de calidad”. Ponencia presentada en el I Congreso de Estudios Electorales. Lima, Perú.
- Tibbitts, Felisa y Torney-Purta, Judith (1994). “Educación ciudadana en América Latina, preparándose para el futuro”. En Eleonora Villegas Reimers, *Civic education in the school systems of Latin America and the Caribbean*. Washington D. C.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/>
- Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay. Disponible en <http://www.tsje.gov.py/>
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2013a, 28 y 29 de agosto). “La revocatoria en el Perú”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Revocatoria en Debate. Experiencia: Perú y América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2013b). “Revocatoria sin incentivos perversos”. Disponible en <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/revocatoria-sin-incentivos-perversos>
- Unión Interparlamentaria (2005). “Free and fair elections”. Mesa Redonda Internacional sobre Elecciones Estándar. Génova, Italia.
- Urruty, Carlos Alberto (2007a). “El régimen electoral uruguayo”. *Revista de Derecho Electoral*, 4.
- Urruty, Carlos Alberto (2007b). “La importancia de los organismos electorales”. *Revista de Derecho Electoral*, 3. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf
- Vargas, David (2008, 20 de abril). “Elecciones. Paraguay: cayó el Partido Colorado”. Recuperado de <http://www.ipsnoticias.net/2008/04/elecciones-paraguay-cayo-el-partido-colorado/>
- Velasco, José Luis (2008). “Democratización y conflictos distributivos en América Latina”. En Waldo Ansaldi (Ed.), *La democracia en América Latina: un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Verdugo Silva, Teodoro (2013, 28 y 29 de agosto). “La revocatoria en Bolivia”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Revocatoria en Debate. Experiencia: Perú y América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- Vergara, Alberto (2008). “Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica”. Lima: Solar.
- Victoriano Serrano, Felipe (2010). “Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política”. *Revista Argumentos*, 64.
- Welp, Yanina (2013, 28 y 29 de agosto). “Los mecanismos de democracia directa en América Latina”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La Revocatoria en Debate. Experiencia: Perú y América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Lima, Perú.
- Zovatto, Daniel (2003). *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Lima: IDEA Internacional/Asociación Civil Transparencia.
- Zovatto, Daniel (2007, 27 de agosto). “Rally electoral. Balance electoral latinoamericano noviembre 2005-diciembre 2006”. Documento presentado en el Seminario “Las Elecciones Presidenciales en América Latina”, organizado por la Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, realizado en la Universidad de Lima.

Anexos

Cuadro 1
Países y modelos de administración electoral

País	Modelo de administración electoral
Argelia	Gubernamental
Anguila	Gubernamental
Aruba	Gubernamental
Austria	Gubernamental
Baréin	Gubernamental
Bélgica	Gubernamental
Bermuda	Gubernamental
Islas Vírgenes	Gubernamental
Islas Caimán	Gubernamental
Islas Cook	Gubernamental
Chipre (griego)	Gubernamental
Chipre (turco)	Gubernamental
República Checa	Gubernamental
Dinamarca	Gubernamental
Egipto	Gubernamental
Islas Malvinas	Gubernamental
Finlandia	Gubernamental
Alemania	Gubernamental
Gibraltar	Gubernamental
Grecia	Gubernamental
Granada	Gubernamental
Irán	Gubernamental
Irlanda	Gubernamental
Italia	Gubernamental
Jordania	Gubernamental
República Popular de Corea	Gubernamental
Kuwait	Gubernamental
Líbano	Gubernamental
Luxemburgo	Gubernamental
Isla de Man	Gubernamental

País	Modelo de administración electoral
Islas Marshall	Gubernamental
Micronesia	Gubernamental
Monserrat	Gubernamental
Marruecos	Gubernamental
Nauru	Gubernamental
Antillas Holandesas	Gubernamental
Nueva Zelanda	Gubernamental
Niue	Gubernamental
Noruega	Gubernamental
Omán	Gubernamental
Islas Pitcairn	Gubernamental
Santa Elena	Gubernamental
San Marino	Gubernamental
Santo Tomé y Príncipe	Gubernamental
Singapur	Gubernamental
Sri Lanka	Gubernamental
Suecia	Gubernamental
Suiza	Gubernamental
Siria	Gubernamental
Tonga	Gubernamental
Tunicia	Gubernamental
Islas Turcos y Caicos	Gubernamental
Tuvalu	Gubernamental
Reino Unido	Gubernamental
EE.UU.	Gubernamental
Vietnam	Gubernamental
Afganistán	Independiente
Albania	Independiente
Angola	Independiente
Antigua y Barbuda	Independiente
Armenia	Independiente
Australia	Independiente
Azerbaiyán	Independiente
Bahamas	Independiente
Bangladesh	Independiente

País	Modelo de administración electoral
Barbados	Independiente
Belarús	Independiente
Benín	Independiente
Bután	Independiente
Bolivia	Independiente
Bosnia y Herzegovina	Independiente
Botsuana	Independiente
Brasil	Independiente
Bulgaria	Independiente
Burkina Faso	Independiente
Camboya	Independiente
Canadá	Independiente
Chile	Independiente
Colombia	Independiente
Comoras	Independiente
República Democrática del Congo	Independiente
Costa Rica	Independiente
Croacia	Independiente
Dominica	Independiente
República Dominicana	Independiente
Ecuador	Independiente
El Salvador	Independiente
Eritrea	Independiente
Estonia	Independiente
Etiopia	Independiente
Fiyi	Independiente
Gambia	Independiente
Georgia	Independiente
Ghana	Independiente
Guatemala	Independiente
Guernsey	Independiente
Guinea (Conakry)	Independiente
Guinea-Bissau	Independiente
Guyana	Independiente
Haití	Independiente

País	Modelo de administración electoral
Honduras	Independiente
India	Independiente
Indonesia	Independiente
Iraq	Independiente
Israel	Independiente
Jamaica	Independiente
Jersey	Independiente
Kazajistán	Independiente
Kenia	Independiente
Kiribati	Independiente
República de Corea	Independiente
Kirguistán	Independiente
Letonia	Independiente
Lesoto	Independiente
Liberia	Independiente
Liechtenstein	Independiente
Lituania	Independiente
Macedonia	Independiente
Malawi	Independiente
Malaysia	Independiente
Malta	Independiente
Mauritania	Independiente
Mauricio	Independiente
México	Independiente
Moldavia	Independiente
Mongolia	Independiente
Montenegro	Independiente
Mozambique	Independiente
Namibia	Independiente
Nepal	Independiente
Nicaragua	Independiente
Níger	Independiente
Nigeria	Independiente
Paquistán	Independiente
Palaos	Independiente

País	Modelo de administración electoral
Palestina	Independiente
Panamá	Independiente
Papúa Nueva Guinea	Independiente
Paraguay	Independiente
Perú	Independiente
Filipinas	Independiente
Polonia	Independiente
Rumania	Independiente
Federación Rusa	Independiente
Ruanda	Independiente
San Cristóbal y Nieves	Independiente
Santa Lucía	Independiente
San Vicente y las Granadinas	Independiente
Samoa	Independiente
Serbia	Independiente
Seychelles	Independiente
Sierra Leona	Independiente
Eslovenia	Independiente
Islas Salomón	Independiente
Somalia	Independiente
Sudáfrica	Independiente
Sudán	Independiente
Surinam	Independiente
Suazilandia	Independiente
Taiwán	Independiente
Tayikistán	Independiente
Tanzania	Independiente
Tailandia	Independiente
Trinidad y Tobago	Independiente
Turquía	Independiente
Turkmenistán	Independiente
Uganda	Independiente
Ucrania	Independiente
Uruguay	Independiente
Uzbekistán	Independiente

País	Modelo de administración electoral
Vanuatu	Independiente
Venezuela	Independiente
Yemen	Independiente
Zambia	Independiente
Zimbabue	Independiente
Andorra	Mixto
Argentina	Mixto
Belice	Mixto
Burundi	Mixto
Camerún	Mixto
Cabo Verde	Mixto
República Centroafricana	Mixto
Chad	Mixto
Congo (Brazzaville)	Mixto
Costa de Marfil	Mixto
Cuba	Mixto
Yibuti	Mixto
Guinea Ecuatorial	Mixto
Francia	Mixto
Gabón	Mixto
Hungría	Mixto
Islandia	Mixto
Japón	Mixto
Laos	Mixto
Madagascar	Mixto
Maldivas	Mixto
Mali	Mixto
Mónaco	Mixto
Países Bajos	Mixto
Portugal	Mixto
Senegal	Mixto
Eslovaquia	Mixto
España	Mixto
Timor Oriental	Mixto
Togo	Mixto

País	Modelo de administración electoral
Tokelau	Mixto
Brunei	No existe
Birmania	No existe
China	No existe
Vaticano	No existe
Libia	No existe
Qatar	No existe
Arabia Saudí	No existe
Emiratos Árabes Unidos	No existe

Fuente: IDEA Internacional (2006) y Proyecto ACE, sede Perú.

Cuadro 2.

Análisis comparado acerca de la celeridad de los organismos electorales

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
Argentina	<p>El presidente de los comicios, auxiliado por los suplentes, con vigilancia policial o militar en el acceso y ante la sola presencia de los fiscales acreditados, apoderados y candidatos que lo soliciten, hará el escrutinio ajustándose al siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abrirá la urna, de la que extraerá todos los sobres y los contará confrontando su número con el de los sufragantes consignados al pie de la lista electoral. - Examinará los sobres, separando los que estén en forma legal y los que correspondan a votos impugnados. - Practicadas tales operaciones, procederá a la apertura de los sobres y a la separación de los votos para realizar el recuento. 	Sí	<p>Sí</p> <p>Después de concluido el cómputo final (art. 120) o después de resueltas las protestas contra el escrutinio (art. 121).</p>	<p>La Asamblea Legislativa proclama al presidente y al vicepresidente de la nación.</p>	<p>Arts. del 101 al 106 del Código Electoral Nacional.</p>
Bolivia	<p>Concluida la votación, el Jurado Electoral realizará el escrutinio y cómputo de votos en el mismo lugar en el que se instaló la mesa de sufragio, en acto público en presencia de las delegadas o</p>	Sí	<p>Sí</p> <p>En un plazo no mayor a seis días, proclamará los resultados nacionales.</p>	<p>El Tribunal Supremo Electoral.</p>	<p>Arts. 169, 170, 174 de la Ley 026 Régimen Electoral.</p>

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
Brasil	<p>delegados de las organizaciones políticas, electores y miembros de las misiones de acompañamiento electoral que deseen asistir.</p> <p>El cierre de la votación se produce a las 17:00 horas del día de la elección e inicia el escrutinio. Antes de abrir cada urna, la Junta determinará si:</p> <p>I. Existe evidencia de violación de la urna.</p> <p>II. La mesa ha sido legalmente constituida.</p> <p>III. Las hojas utilizadas en la votación son auténticas.</p>	<p>Sí</p> <p>La ley regula las normas para impugnar los resultados electorales, los cuales son resueltos en un plazo de 48 horas después de recibidos por el Tribunal.</p>	<p>Sí</p> <p>Inmediatamente después de concluidos los escrutinios, luego de haber resuelto las impugnaciones.</p> <p>Hay que tener en cuenta que en Brasil opera el voto electrónico.</p>	Tribunal Superior Electoral.	Art. 165 del Código Electoral.
Colombia	<p>Inmediatamente después de cerrada la votación, uno de los miembros del jurado leerá en alta voz el número total de sufragantes, el que se hará constar en el acta de escrutinio y en el registro general de votantes.</p> <p>Practicadas estas diligencias, se abrirá públicamente la urna en que fueron depositados los sobres y uno de los jurados los contará uno a uno; si hubiere un número mayor que el de ciudadanos que sufragaron, se introducirán de nuevo en la urna y, después de moverlos</p>	<p>Sí</p> <p>La Registraduría fija los tiempos para resolver las reclamaciones existentes.</p>	<p>Sí</p> <p>Inmediatamente después de concluidos los escrutinios.</p>	El Consejo Nacional Electoral es el encargado de hacer el escrutinio presidencial, publicar los resultados en el acto y expedir las credenciales.	Arts. 7, 191, 192, 193 del Código Electoral.

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
Costa Rica	<p>para alterar su colocación, se sacarán a la suerte tantos sobres cuantos sean los excedentes y sin abrirlos se quemarán inmediatamente.</p> <p>La recepción de votos terminará a las 18:00 horas y, acto continuo, con la asistencia de un fiscal de cada partido, si los hubiere, la Junta procederá a realizar el conteo de votos correspondiente (se detalla el procedimiento en el art. 121 del Código Electoral).</p>	<p>Sí</p> <p>El escrutinio deberá estar concluido dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la votación, con respecto de la presidencia y las vicepresidencias de la república, y dentro de los 60 días siguientes a la fecha de la votación en los otros cargos de elección popular.</p>	<p>Sí</p> <p>Después de fijado el total de votos que corresponden a cada partido.</p>	<p>El Tribunal Supremo de Elecciones tiene la función de comunicar la declaratoria de elección a los candidatos electos.</p>	<p>Art. 133 del Código Electoral.</p>
Chile	<p>Cerrada la votación, se procederá a practicar el escrutinio en el mismo lugar en que la mesa hubiere funcionado, en presencia del público y de los apoderados y candidatos presentes.</p> <p>Si hubiere que practicar más de un escrutinio, primero se realizará el de ple-</p>	<p>Sí</p> <p>Tratándose de la elección de presidente de la república, las solicitudes de rectificaciones de escrutinios y las</p>	<p>Sí</p> <p>Al sexto día siguiente a la elección, pudiendo emitirse esta información con anterioridad.</p>	<p>El Tribunal Calificador de Elecciones proclama a quienes resulten electos en el nivel nacional y comunal o el resultado</p>	<p>Arts. del 96 al 99 de la Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinio.</p>

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
	<p>bisito, luego el de presidente de la re- pública, posteriormente el de senadores y, por último, el de diputados.</p> <p>En tal caso, las cédulas se separarán de acuerdo con los comicios a que se referían y, mientras se procede al escrutinio de un tipo, las restantes se guardarán en la urna.</p>	<p>reclamaciones de nul- lidad se interpondrán directamente ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro de los seis días siguientes a la fecha de la respectiva votación, acompañán- dose en el mismo acto de los antecedentes en que aquéllas se fundaren. Dentro del plazo de dos días, contados desde la fecha del respectivo reclamo o solicitud, se rendirán ante el Tribunal las informaciones y contra- informaciones que se produzcan. El Tribunal conocerá, adoptará las medidas para mejor resolver y emitirá su fallo a más tardar el decimocuarto día pos- terior al de la votación. En todo caso, dicho fallo no será susceptible de recurso alguno.</p>	<p>Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados</p>	<p>del plebiscito. La proclamación del presidente electo se comunica al presidente del Senado; la de senadores y diputados, a los presidentes de las respectivas Cámaras.</p>	Fuente

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
Ecuador	Una vez terminado el sufragio, se iniciará de manera inmediata el escrutinio en la Junta Receptora del Voto, empleando para ello el tiempo que fuere necesario hasta concluirlo. El escrutinio de la Junta Receptora del Voto, dependiendo de la elección convocada, se efectuará en primer lugar para las candidaturas individuales y, en segundo lugar, para las pluripersonales.	No	Sí En un plazo de 10 días contados desde que se realizaron las elecciones.	El Tribunal Supremo Electoral es el encargado de proclamar los resultados.	Arts. del 124 al 127 y art. 141 de la Ley Orgánica de Elecciones.
El Salvador	Terminada la votación y en el lugar de la misma, los miembros de las Juntas Receptoras de Votos, con la presencia de los vigilantes de los partidos políticos o coaliciones contendientes, levantarán el acta de cierre y escrutinio. El Tribunal está obligado a iniciar el escrutinio final a más tardar dentro de las 48 horas siguientes de haberse cerrado la votación y a finalizarlo con la prontitud posible. En todo caso, el Tribunal deberá informar, por todos los medios disponibles, los resultados electorales, tomando como base las actas originales de las Juntas Receptoras de Votos, en la medida en que éstas sean recibidas por cualquiera de las vías señaladas por este Código antes del inicio del escrutinio final.	No	Sí Dentro del término de ocho días, contados a partir de la fecha en que se declararon firmes los resultados de las elecciones.	Al Tribunal Supremo Electoral le corresponde declarar los resultados del escrutinio definitivo de las elecciones presidenciales.	Art. 79 del Código Electoral.

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
Guatemala	Cerrada la votación, los miembros de la Junta Receptora de Votos procederán a la apertura de las urnas y al escrutinio de votos, comprobando que coincidan con el número de votantes y, en su caso, consignando en el acta cualquier diferencia; luego, se procederá a contar los votos emitidos a favor de cada planilla, los votos que se encuentren en blanco y los votos nulos.	<p>Sí</p> <p>Durante las 48 horas siguientes a la elección, la Junta recibirá las protestas y reclamaciones que versen sobre vicios en la constitución y funcionamiento de las mesas. Transcurrido ese lapso no se admitirá reclamación alguna.</p> <p>Vencido el plazo del artículo 110, la Junta Electoral Nacional realizará el escrutinio definitivo, el que deberá quedar concluido en el menor tiempo posible. Para tal efecto, se habilitarán días y horas necesarios para que la tarea no tenga interrupción. En el caso de la elección</p>	<p>Sí</p> <p>Después de ocho días, como máximo, de realizada la elección.</p>	<p>El Tribunal Supremo Electoral proclama al presidente y vicepresidente. Las Juntas Electorales Departamentales y la del Distrito Metropolitano lo hacen en el nivel comunal.</p>	<p>Arts. 237 y 245 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.</p>

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
Honduras	El escrutinio general consiste en el análisis, verificación y suma de los resultados contenidos en el acta de cierre de cada mesa electoral receptora. El Tribunal Supremo Electoral elaborará el informe final con los resultados obtenidos en la totalidad de las mesas electorales receptoras. El escrutinio general será realizado por el Tribunal Supremo Electoral, pudiendo auxiliarse de los partidos políticos participantes.	No	Sí A más tardar 30 días después de efectuadas las elecciones.	El Tribunal Supremo Electoral es el encargado de proclamar los resultados.	Arts. 189 y 198 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.
México	Una vez cerrada la votación y el llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla. El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla determinan:	Sí	Sí Después de cuatro días, como máximo, de realizada la elección.	El Instituto Federal Electoral es el encargado de proclamar los resultados. ¹	Arts. 274, 276, 279, 280 y 282 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

¹ Esto fue así hasta principios de 2014.

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
	<ul style="list-style-type: none"> - El número de electores que votó en la casilla. - El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos. - El número de votos nulos. - El número de boletas sobrantes de cada elección. 				
Nicaragua	<p>Terminadas las votaciones y firmada el acta de cierre, la Junta Receptora de Votos procederá a realizar el escrutinio en el mismo local de la votación y a la vista de los fiscales.</p> <p>Para tal efecto se abrirán las urnas, previa constatación de su estado.</p> <p>Se contarán y examinarán las boletas electorales para verificar si su cantidad corresponde a la de las personas que votaron.</p>	No	<p>Sí</p> <p>Después de tres días, como máximo, de realizada la elección.</p>	<p>El Consejo Supremo Electoral realiza la declaración definitiva de los resultados de las elecciones para presidente y representantes de la Asamblea Nacional, así como para las diputaciones del Parlamento Centroamericano.</p>	<p>Arts. del 123 al 132 de la Ley Electoral.</p>
Panamá	<p>Terminada la votación, los miembros de la mesa procederán al escrutinio y conteo de votos. El Tribunal Electoral queda facultado para reglamentar el escrutinio de los votos en las mesas de votación.</p>	No	<p>No</p> <p>Una vez terminado el escrutinio de las actas.</p>	<p>El Tribunal Electoral es el encargado de proclamar a los</p>	<p>Arts. 316 y 317 del Código Electoral.</p>

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
Paraguay	El Decreto Reglamentario de las Elecciones Generales será promulgado en el Boletín Electoral por lo menos un año antes de las elecciones.	Sí	No Una vez concluido el escrutinio.	electos en la contienda electoral.	Arts. 221 y 227 del Código Electoral.
Perú	Firmada el acta de sufragio, la mesa de sufragio procede a realizar el escrutinio en el mismo local en que se efectuó la votación y en un solo acto público ininterrumpido. Abierta el ánfora, el presidente de la mesa de sufragio constata que cada cédula esté correctamente visada con su firma y que el número de cédulas depositadas en ésta coincida con el número de votantes que aparece en el acta de sufragio.	Sí (aunque no expresamente). Si alguno de los miembros de la mesa de sufragio o algún personero impugnán una o varias cédulas, la mesa de sufragio resuelve inmediatamente la impugnación. Si ésta es declarada in-	Sí Una vez terminado el cómputo general y que se hayan resuelto las impugnaciones sobre las elecciones.	El Jurado Nacional de Elecciones proclama a la fórmula u opción ganadora como presidente y vicepresidente.	Arts. 278, 279 y 322 de la Ley Orgánica de Elecciones.

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
		<p>fundada, se procede a escrutar la cédula. De haber apelación verbal, ésta consta en forma expresa en el acta, bajo responsabilidad. En este caso la cédula no es escrutada y se coloca en un sobre especial que se envía al Jurado Electoral Especial. Si la impugnación es declarada fundada, la cédula no es escrutada y se procede en igual forma que en el caso anterior.</p>			
República Dominicana	<p>Terminada la votación, se procederá al escrutinio de los votos, el cual estará a cargo de cada colegio electoral.</p> <p>Se abrirá la urna y se sacarán de ésta las boletas que fueron depositadas, contándolas para confrontar su número con el de electores inscritos en el formulario especial de concurrentes. Se pondrán aparte los sobres que contengan boletas protestadas y se verificará si el número</p>	<p>Sí</p> <p>Inmediatamente después de concluidas las elecciones, la Junta Electoral comenzará a levantar una relación provisional del resultado de los comicios en sus jurisdicciones</p>	<p>Sí</p> <p>Una vez terminado el cómputo general y que se hayan resuelto las impugnaciones sobre las elecciones.</p>	<p>La Junta Electoral envía los resultados a la Asamblea Nacional, que es la encargada de proclamar los resultados oficiales.</p>	<p>Arts. 126, 127 y 139 de la Ley Electoral.</p>

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
	<p>de éstos coincide con el número de declaraciones de protestas que hayan sido presentadas y con las anotaciones hechas al respecto en el acta del colegio electoral. Los sobres que contengan boletas protestadas serán empaquetados sin abrirlos. Luego, el secretario desdoblará la boleta y leerá en voz alta la denominación de la agrupación o partido a que corresponda y se la pasará al presidente, quien la examinará y exhibirá a los demás miembros y delegados presentes.</p>	<p>respectivas, basada en las relaciones de votación a que se refieren los artículos 136, 137 y 138 de la presente ley. Dicho cómputo se continuará sin interrupción cada día, desde las ocho de la mañana hasta las cinco de la tarde, por lo menos, y deberá quedar terminado dentro de un periodo no mayor a dos días, a menos que ello no fuere posible por causas insuperables, caso en el cual se hará constar el motivo en el acta correspondiente.</p>	<p>Sí Una vez terminado el cómputo general.</p>	<p>La Corte Electoral es la encargada de proclamar los resultados</p>	<p>Arts. 104 y 105 de la Ley de Elecciones.</p>
Uruguay	<p>Terminada la votación y firmada el acta de clausura, se procederá a abrir la urna y a retirar y contar los sobres que hubieran en ésta, comprobándose si su número concuerda con el que indique la lista or-</p>	No	<p>Sí Una vez terminado el cómputo general.</p>	<p>La Corte Electoral es la encargada de proclamar los resultados</p>	<p>Arts. 104 y 105 de la Ley de Elecciones.</p>

País	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
Venezuela	El acto de escrutinio es el proceso mediante el cual se contabilizan y emiten los resultados de la mesa electoral de manera ágil, efectiva y transparente. El escrutinio se efectuará una vez que finalice el acto de votación. El presidente o la presidenta de la mesa electoral anunciará, en voz alta, el inicio del mismo.	Sí La Junta Nacional Electoral y las Juntas Electorales, estas últimas bajo la supervisión de la primera, tendrán la obligación de realizar el proceso de totalización en el lapso de 48 horas. En caso de que las Juntas Electorales no hubiesen totalizado en el lapso previsto, la Junta Nacional Electoral podrá realizar la totalización.	Sí Una vez terminado el cómputo general y que se hayan resuelto las impugnaciones sobre las elecciones.	El Consejo Nacional Electoral procederá a proclamar a los candidatos que hubiesen resultado electos.	Arts. 108 y 116 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.
		dinal. Se mantendrán separados y sin escrutar los sobres que contienen votos observados, los que serán empaquetados. En las envolturas se dejará constancia, firmada por el presidente y el secretario de la comisión receptora, del número de sobres.	oficiales de la elección.		

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3

Elecciones realizadas durante el periodo de 1980 a 1989

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Cono Sur</i>										
Argentina				●						●
Brasil										●
Chile										●
Paraguay										●
Uruguay					●					●
<i>Región Andina</i>										
Bolivia	●					●				●
Colombia			●				●			
Ecuador					●				●	
Perú	●					●				
Venezuela				●					●	
<i>Centroamérica, Norteamérica y el Caribe</i>										
México			●						●	
Costa Rica			●				●			
El Salvador										●
Guatemala						●				
Honduras		●				●				●
Nicaragua										
Panamá										●
República Dominicana			●				●			

Fuente: elaboración propia con base en datos del Latinobarómetro de 1995 a 2010, así como con información proporcionada por cada organismo electoral de los países de la región.

Cuadro 4
Elecciones presidenciales realizadas durante el periodo de 1990 a 2012

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<i>Cono Sur</i>																								
Argentina					•				•					•				•				•		
Brasil				•				•					•				•				•			
Chile				•					•							•				•				
Paraguay				•					•					•					•					
Uruguay				•					•						•					•				
<i>Región Andina</i>																								
Bolivia				•				•				•		•		•				•				
Colombia	•				•				•				•				•				•			
Ecuador				•					•				•				•				•			
Perú	•		•							•		•					•				•		•	
Venezuela				•					•		•						•						•	

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<i>Centroamérica, Norteamérica y el Caribe</i>																								
México				●	●					●							●							●
Costa Rica	●			●	●				●								●				●			
El Salvador				●	●					●				●						●				
Guatemala	●					●				●				●				●					●	
Honduras				●				●				●								●				
Nicaragua	●				●						●						●						●	
Panamá					●					●					●						●			
Rep. Dominicana	●				●						●									●				●

■ En 30 años de democracia en América Latina, se han presentado dos golpes de Estado: Perú, en 1992, y Honduras, en 2009.

■ En este periodo de estudio (1980-2012), se han detectado grandes movilizaciones sociales que han significado la destitución de los presidentes en turno (algunos de los casos principales se resaltan en gris); se realizaron elecciones ininterrumpidas y sin romper el orden constitucional establecido. Esta información puede ser complementada con la concerniente a los golpes de Estado, expuesta en el tercer capítulo de esta investigación.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Latinobarómetro de 1995 a 2010, así como con información proporcionada por cada organismo electoral de los países de la región.

Cuadro 5
Misiones de observación electoral organizadas por Capel²

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Argentina	1985	3 de noviembre	Legislativas
	1989	14 de mayo	Generales
	1991	27 de octubre	Legislativas
	1993	3 de octubre	Municipales
	1995	14 de mayo	Generales
	1997	26 de octubre	Legislativas y municipales
	1999	24 de octubre	Presidenciales
	2003	27 de abril	Presidenciales
	2007	28 de octubre	Presidenciales
	2009	28 de junio	Legislativas
	2011	14 de agosto	Primarias
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Bolivia	1985	14 de julio	Generales
	1989	7 de mayo	Generales
	1989	3 de diciembre	Municipales
	1991	1 de diciembre	Municipales
	1993	6 de junio	Generales
	1995	3 de diciembre	Municipales
	1997	1 de junio	Generales
	2002	30 de junio	Generales
	2004	8 de diciembre	Municipales
	2005	18 de diciembre	Generales
	2006	2 de julio	Asamblea Constituyente y referéndum autonómico
	2008	10 de agosto	Referéndum revocatorio
	2009	6 de diciembre	Generales y referéndums autonómicos
2010	4 de abril	Regionales y municipales	

² Capel continúa organizando misiones de observación electoral en el marco de los diversos tipos de elecciones que se realizan en la mayoría de los países de la región.

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Brasil	1989	15 de noviembre	Presidenciales
	1989	17 de diciembre	Generales
	1994	3 de octubre	Generales
	1998	4 de octubre	Generales
	2002	6 de octubre	Generales
	2002	27 de octubre	Segunda vuelta de elecciones generales
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Colombia	1986	25 de mayo	Generales
	1990	27 de mayo	Generales y referéndum
	1990	9 de diciembre	Asamblea Constituyente
	1991	27 de octubre	Legislativas
	1991	27 de octubre	Locales
	1994	13 de marzo	Congreso y consulta popular
	1994	29 de mayo	Presidenciales
	1994	19 de junio	Presidenciales
	1994	30 de octubre	Corporaciones públicas
	1997	26 de octubre	Legislativas y municipales
	1998	31 de mayo	Presidenciales
	2000	20 de octubre	Municipales
	2002	26 de mayo	Presidenciales
	2002	10 de marzo	Legislativas
	2003	26 de octubre	Referéndum
	2006	12 de mayo	Legislativas
	2007	28 de octubre	Municipales
	2010	14 de marzo	Legislativas
	2010	30 de mayo	Presidenciales
	2010	20 de junio	Segunda vuelta de elecciones presidenciales

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Costa Rica	1986	2 de febrero	Generales
	1990	4 de febrero	Generales
	1994	6 de febrero	Generales
	1998	1 de febrero	Generales
	1999	7 de noviembre	Plebiscito local
	2002	7 de abril	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	2002	1 de diciembre	Alcaldes
	2006	5 de febrero	Generales
	2006	3 de diciembre	Municipales
	2007	7 de octubre	Referéndum
	2010	7 de febrero	Presidenciales y legislativas
	2010	5 de diciembre	Municipales

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Chile	1988	5 de octubre	Plebiscito
	1989	14 de diciembre	Presidenciales
	1993	11 de diciembre	Presidenciales y legislativas
	1996		Municipales
	1997		Legislativas
	1999		Presidenciales
	2000		Presidenciales
	2001		Legislativas
	2004		Municipales
	2005		Generales
	2006		Presidenciales
	2008		Municipales
	2009		Presidenciales y parlamentarias
	2010		Segunda vuelta de elecciones presidenciales

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Ecuador	1986	1 de junio	Legislativas
	1988	31 de enero	Generales
	1988	8 de mayo	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	1990	17 de junio	Legislativas parciales
	1992	17 de mayo	Generales
	1992	5 de julio	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	1994	1 de mayo	Legislativas y municipales
	1995	14 de mayo	Plebiscito
	1996	19 de mayo	Generales
	1996	7 de julio	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	1997	30 de noviembre	Asamblea Nacional
	1998	31 de mayo	Generales
	1998	12 de julio	Presidenciales
	2002	24 de noviembre	Generales
	2002	20 de octubre	Presidenciales
	2004	17 de octubre	Seccionales
	2006	15 de octubre	Presidenciales
	2006	26 de noviembre	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	2007	15 de abril	Consulta popular
	2007	30 de septiembre	Asamblea Constituyente
	2008	16 de marzo	Elecciones provinciales
	2008	28 de septiembre	Referéndum
	2009	26 de abril	Generales
	2009	14 de junio	Representantes ante el Parlamento Andino y miembros de Juntas Parroquiales Rurales
	2011	7 de mayo	Referéndum

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
El Salvador	1985	31 de marzo	Municipales y legislativas
	1988	20 de marzo	Municipales y legislativas
	1989	19 de marzo	Presidenciales
	1991	10 de marzo	Legislativas, municipales y Parlamento Centroamericano.
	1994	20 de marzo	Generales
	1994	24 de abril	Generales
	1997	16 de mayo	Municipales y legislativas
	1999	7 de marzo	Generales
	2000	12 de marzo	Legislativas y municipales
	2003	16 de marzo	Legislativas
	2004	21 de marzo	Presidenciales
	2006	12 de marzo	Municipales
	2009	18 de enero	Legislativas y municipales
	2009	15 de marzo	Presidenciales

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Guatemala	1985	3 de noviembre	Generales
	1985	12 de diciembre	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	1988	24 de abril	Municipales
	1990	11 de noviembre	Generales
	1991	6 de enero	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	1993	9 de mayo	Municipales
	1994	30 de enero	Plebiscito
	1994	14 de agosto	Legislativas
	1995	12 de noviembre	Generales
	1996	7 de enero	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	1998	26 de octubre	Consulta popular
	1999	7 de enero	Generales
	1999	26 de diciembre	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	2003	9 de noviembre	Generales

	2003	28 de diciembre	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	2007	9 de septiembre	Generales
	2007	4 de noviembre	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Haití	1987	20 de marzo	Referéndum
	1987	29 de noviembre	Generales
	1990	16 de noviembre	Generales
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Honduras	1985	29 de noviembre	Generales
	1988	4 de diciembre	Elecciones internas de los partidos Liberal y Nacional
	1989	26 de noviembre	Generales
	1993	28 de noviembre	Generales
	1997	30 de noviembre	Generales
	2001	25 de noviembre	Generales
	2005	27 de noviembre	Generales
	2008	30 de noviembre	Primarias
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Jamaica	2007	3 de septiembre	Generales
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
México	1994	21 de agosto	Generales
	1997	6 de julio	Legislativas y municipales
	2000	2 de julio	Generales
	2003	6 de julio	Municipales
	2006	2 de julio	Generales
	2009	2-6 de julio	Federales y locales

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Nicaragua	1989	5 de noviembre	Municipales
	1990	25 de febrero	Generales
	1994	27 de febrero	Locales
	1996	20 de octubre	Generales
	1998	1 de marzo	Locales
	2001	4 de noviembre	Generales
	2004	7 de noviembre	Municipales
	2006	5 de noviembre	Generales
	2008	9 de noviembre	Alcaldes, vicealcaldes y concejales

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Panamá	1991	27 de enero	Legislativas
	1992	15 de noviembre	Referéndum
	1994	8 de mayo	Generales
	1998	30 de agosto	Referéndum
	1999	2 de mayo	Generales
	2004	2 de mayo	Generales
	2006	22 de octubre	Referéndum
	2009	3 de mayo	Generales
	2010	24 de octubre	Elecciones del Congreso General Comarca

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Paraguay	1988	14 de febrero	Generales
	1989	1 de mayo	Generales
	1991	26 de mayo	Municipales
	1993	9 de mayo	Generales
	1998	10 de mayo	Generales
	2000	13 de agosto	Vicepresidente
	2001	18 de noviembre	Alcaldes e intendentes
	2003	27 de abril	Generales
	2008	20 de abril	Generales

	2010	7 de noviembre	Municipales
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Perú	1985	14 de abril	Generales
	1989	12 de noviembre	Municipales
	1990	8 de abril	Presidenciales
	1990	10 de junio	Presidenciales
	1995	9 de abril	Generales
	2001	8 de abril	Generales
	2001	3 de junio	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	2006	19 de noviembre	Municipales
	2007	1 de julio	Municipales complementarias
	2011	10 de abril	Elecciones presidenciales
	2011	5 de junio	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Puerto Rico	1998	13 de diciembre	Plebiscito
	2000	7 de noviembre	Generales
	2004	2 de noviembre	Generales
	2008	4 de noviembre	Generales
País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
República Dominicana	1986	16 de mayo	Generales
	1990	16 de mayo	Generales
	1994	16 de mayo	Generales
	1996	16 de mayo	Presidenciales
	1996	30 de junio	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	1998	30 de junio	Legislativas
	2000	16 de mayo	Presidenciales
	2002	30 de junio	Legislativas
	2004	16 de mayo	Presidenciales

	2006	16 de mayo	Legislativas y municipales
	2008	16 de mayo	Presidenciales
	2010	16 de mayo	Generales y municipales

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Uruguay	1989	26 de noviembre	Generales
	1994	27 de noviembre	Generales
	1999	25 de abril	Primarias
	1999	31 de octubre	Generales
	1999	28 de noviembre	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	2004	31 de octubre	Generales
	2009	28 de junio	Primarias
	2009	25 de octubre	Presidenciales y legislativas
	2009	29 de noviembre	Segunda vuelta de elecciones presidenciales
	2010	9 de mayo	Municipales y departamentales

País	Año	Fecha	Tipo de elecciones
Venezuela	1989	3 de diciembre	Municipales
	1993	5 de diciembre	Generales
	1998	6 de diciembre	Presidencial
	1999	25 de abril	Referéndum
	1999	15 de julio	Asamblea Constituyente
	1999	15 de diciembre	Referéndum
	2000	28 de mayo	Generales
	2004	15 de agosto	Referéndum
	2005	4 de diciembre	Legislativas
	2006	3 de diciembre	Presidencial

Fuente: IIDH/Capel. Recuperado de http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/User-Files/Biblioteca/CAPEL/8_2011/3823.pdf

Cuadro 6
Misiones de observación electoral organizadas por la OEA³

País	Año	Fecha	Misión
Nicaragua		6 de noviembre	Misión de Acompañamiento Electoral en Elecciones Generales
Colombia		30 de octubre	Misión de Veeduría Electoral
Bolivia		16 de octubre	Misión de Observación Electoral: Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial
Guatemala		11 de septiembre	Misión de Observación Electoral
Perú	2011	5 de junio	Misión de Observación Electoral: Elecciones Generales (segunda vuelta electoral)
Ecuador		7 de mayo	Misión de Observación Electoral (MOE) en Referéndum y Consulta Popular
Perú		10 de abril	Misión de Observación Electoral: Elecciones Generales
Haití		20 de marzo	Electoral Observation Mission
San Vicente y las Granadinas		13 de diciembre	Electoral Observation Mission in Saint Vincent and the Grenadine. General Elections
Costa Rica	2010	5 de diciembre	Misión de Observación Electoral en Elecciones Municipales de la República de Costa Rica

³ La OEA continúa organizando misiones de observación electoral en el marco de las elecciones generales que se realizan en la mayoría de los países de la región.

País	Año	Fecha	Misión
Haití		28 de noviembre	Electoral Observation Mission, Haiti
Paraguay		7 de noviembre	Misión de Observación Electoral en Paraguay. Elecciones de Intendentes y Concejales Municipales
Perú		3 de octubre	Misión de Observación Electoral en Perú, 3 de octubre de 2010. Elecciones Regionales, Municipales y Referéndum Nacional para la Aprobación o Desaprobación del "Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del Fonavi a los Trabajadores que Contribuyeron al Mismo"
Surinam		25 de mayo	Misión de Observación Electoral en Surinam. Elecciones Generales
República Dominicana	2010	16 de mayo	Misión de Observación Electoral en Elecciones Ordinarias Generales en República Dominicana
Bolivia		4 de abril	Misión de Observación Electoral: Elecciones Departamentales y Municipales
Colombia		14 de marzo 30 de mayo	Misión de Veeduría Electoral en Elecciones Legislativas (14 de marzo) y Presidenciales (30 de mayo) de Colombia
Costa Rica		7 de febrero	Misión de Observación Electoral en Elecciones Generales de la República de Costa Rica
San Cristóbal y Nieves		25 de enero	Electoral Observation Mission in Saint Kitts and Nevis. Federal Elections
Bolivia	2009	6 de diciembre	Elecciones Generales y Referéndum Autonomico en Bolivia

País	Año	Fecha	Misión
México		5 de julio	Misión de Observación Electoral: Comicios Locales y Federales de México
Ecuador		14 de junio	Misión de Observación Electoral. Elecciones Ecuador: Parlamento Andino y Juntas Parroquiales
Panamá		3 de mayo	Misión de Observación Electoral. Elecciones Generales en Panamá
Ecuador	2009	26 de abril	Misión de Observación Electoral. Elecciones Generales Ecuador
El Salvador		15 de marzo	Misión de Observación Electoral. Elecciones Presidenciales en El Salvador
Bolivia		25 de enero	Misión de Observación Electoral. Referéndum Dirimidor y de Aprobación de la Nueva Constitución Política
El Salvador		18 de enero	Misión de Observación Electoral. Elecciones El Salvador
Honduras		30 de noviembre	Misión de Observación Electoral. Elecciones Primarias Honduras
Ecuador		28 de septiembre	Misión de Observación Electoral. Referéndum para la Aprobación o Rechazo de la Nueva Constitución Política
Angola	2008	25 de septiembre	Puente Democrático Iniciativas Regionales Multilaterales para la Promoción y Defensa de la Democracia en África y América. Elecciones Legislativas de Angola
Bolivia		10 de agosto	Referéndum Revocatorio de Mandato Presidencial y de Prefectos

País	Año	Fecha	Misión
Granada		8 de julio	Electoral Observation Mission. General Elections
República Dominicana	2008	16 de mayo	Misión de Observación Electoral en República Dominicana
Paraguay		20 de abril	Misión de Observación Electoral en Paraguay: Elecciones Generales
Paraguay		16 de diciembre	Misión de Observación Electoral en Paraguay: Elecciones Internas del Tribunal Electoral Partidario de la Asociación Nacional Republicana (ANR)
Guatemala		4 de noviembre	Misión de Observación Electoral en Guatemala
Colombia	2007	28 de octubre	Misión de Veeduría Electoral
Costa Rica		7 de octubre	Misión de Observación Electoral en Costa Rica
Ecuador		30 de septiembre	Misión de Observación Electoral en Ecuador

Fuente: elaboración propia con base en datos de la página web de la OEA. Disponible en <http://www.oas.org/es/>

Encuestas referidas a la importancia de la administración electoral en América Latina

Como parte del trabajo de campo desarrollado especialmente para el presente documento, se realizaron encuestas a autoridades electorales, líderes de opinión, expertos y académicos de diferentes países latinoamericanos, cuyos resultados son compartidos a continuación.⁴

La pregunta formulada fue la siguiente: ¿considera que la administración electoral latinoamericana ha tenido impacto y ha sido importante para el desarrollo y la consolidación de las democracias en la región?

Las respuestas que ofrecieron los distintos profesionales entrevistados se pormenorizan en las siguientes páginas.

Nombre: Francisco Távora Córdova

Institución: Jurado Nacional de Elecciones

Cargo: presidente

País de donde proviene el entrevistado: Perú

Es innegable el impacto que han tenido y tienen los organismos electorales en el mejoramiento y la consolidación de los sistemas democráticos de gobierno en América Latina. Esta importancia va en proporción directa a cómo se concibe constitucional y legalmente la autonomía e independencia de este tipo de instituciones y de los magistrados o funcionarios que las integran.

La autonomía constituye una precondition de la independencia y la imparcialidad con las que deben actuar los organismos electorales. Cabe señalar que todo esto, para ser materializado, implica dotar a la administración electoral de un presupuesto suficiente para la realización de actividades y el cumplimiento de metas.

⁴ Las entrevistas se realizaron en el periodo 2011-2013, por lo que quizá algunos de los cargos que han sido consignados no continúen vigentes en la actualidad.

Los organismos electorales son una pieza fundamental para el sostenimiento de los sistemas democráticos de gobierno porque planifican, organizan y califican los procesos electorales, que son parte sustancial de una democracia. Sin embargo, resulta necesario enfatizar que, si bien los procesos electorales constituyen una parte fundamental del sistema democrático, pues una buena realización de los mismos garantiza el absoluto respeto y el fiel reflejo de la voluntad popular manifestada en las urnas, una democracia no se agota en éstos.

Finalmente, para lograr un impacto positivo en la democratización latinoamericana, los organismos de la administración electoral deben actuar y resolver con autonomía e independencia. Ejemplo de esto es el caso peruano luego de la recuperación de la institucionalidad democrática a partir del periodo 2000-2001, momento a partir del cual el prestigio y la credibilidad de los organismos electorales han venido en aumento debido, justamente, a la constancia en su accionar autónomo e independiente, habiendo garantizado la realización de elecciones libres y transparentes a partir de ese momento hasta la actualidad, por lo que ya nadie pone en tela de juicio los resultados de los procesos electorales en el país. Más allá de esto, existe, obviamente a nivel de la región, una preocupación por parte de los organismos electorales por mejorar sus procedimientos internos y acercarse mucho más al ciudadano de a pie, como, por ejemplo, a través de actividades educativas, la implementación del voto electrónico, así como la reducción de los plazos para proclamar los resultados finales de una elección.

Nombre: Wilfredo Penco

Institución: Corte Electoral

Cargo: vicepresidente

País de donde proviene el entrevistado: Uruguay

Sí ha impactado, aunque el tema no se debería agotar con esa pregunta, porque en realidad lo que ha existido es un doble impacto, una retroalimentación entre organismos electorales y democracia. Efectivamente, los organismos electorales funcionaron en épocas de dictaduras con todas las limitaciones, casos en los cuales muchas veces la administración electoral estuvo sometida. Pero el advenimiento de la democracia hizo que la administración electoral se desarrolle, se potencie y evolucione en estos últimos años.

El desarrollo del derecho constitucional y la propia democratización de los países latinoamericanos marcaron una clara tendencia en el siglo XX, que es la de crear organismos electorales independientes, y, por ende, la democracia ha terminado influyendo en la administración electoral. Así pues, puedo señalar que la democracia impacta sobre la administración electoral en cuanto a su desarrollo y competencias. Podría mencionar incluso que, a mayor democracia, mayor fuerza de los organismos electorales.

Así mismo, América Latina posee rasgos democráticos peculiares y característicos, como, por ejemplo, que la Corte Electoral de Uruguay es la más antigua de América y que el Tribunal Calificador de Chile es el más antiguo previsto en una constitución latinoamericana. Si bien ambas instituciones en comparación con otros organismos electorales en la región no se han desarrollado en cuanto a infraestructura y recursos, tienen mucha influencia y prestigio en la vida política y democrática de sus respectivos países, y el sistema electoral en sentido amplio funciona muy bien en cada uno de éstos. Esto demuestra ese doble impacto al cual he hecho referencia.

Nombre: Joseph Thompson

Cargo: director ejecutivo

Institución: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

País de donde proviene el entrevistado: Costa Rica

Estoy convencido de que la labor de los organismos electorales ha sido determinante para la recuperación y la consolidación de la democracia en América Latina. Esto por varias razones. En primer lugar, por su naturaleza misma, ya que el tratarse de entidades autónomas, especializadas y permanentes hace que tengan la misión de reflexionar sobre cómo perfeccionar la democracia más allá de las elecciones. Esto es particularmente evidente no sólo en la forma en que se relacionan con otros organismos en numerosos proyectos de cooperación horizontal, sino en la creación de instancias especializadas, por ejemplo, en la educación para la vida en democracia, que claramente rebasa lo electoral; en la reflexión acerca de la equidad en las contiendas (financiamiento de la política, acceso a medios de comunicación, etc.), en la generación de propuestas para mejorar las condiciones en que se enmarcan los procesos electorales o en la doctrina especializada que han producido los organismos en temas que se extienden mucho más allá del campo electoral (hay incluso revistas especializadas, lo que pone de manifiesto un esfuerzo por comparar y compartir).

El modelo latinoamericano de administración electoral ha hecho que la consolidación de la democracia tome mucho en consideración estos temas, contribución a la doctrina y a la educación para la democracia si uno se circunscribe al día de las elecciones.

Los organismos electorales han realizado, además, un esfuerzo notable y descomunal para reconstruir sus democracias, lo cual no se restringe a hacer bien las elecciones, sino que se tienen que generar las condiciones de carácter preelectoral, como, por ejemplo, registros confiables, reglas del juego claras, reforma electoral, participación activa de la ciudadanía. El tema postelectoral ha sido también muy importante en lo que tiene que ver con el manejo y el procesamiento de la información, y

los organismos electorales vienen obteniendo un enorme rendimiento de todos estos datos, contribuyendo con los académicos que trabajan estos temas.

Nombre: *Rebeca Arias*

Cargo: *coordinadora residente y representante residente en Perú*

Institución: *Sistema de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú, respectivamente*

País de donde proviene la entrevistada: *El Salvador*

Los organismos electorales en la región de América Latina sí han contribuido al fortalecimiento de la democracia en las últimas décadas. Hoy en día, los regímenes democráticos son la regla y no la excepción en nuestra región, y esto no sería posible sin la existencia de instituciones electorales independientes que garanticen elecciones libres, justas y transparentes. Esto ha contribuido a afianzar la democracia electoral. En este contexto, vale destacar el esfuerzo que los organismos electorales en la mayoría de los países han venido realizando para su fortalecimiento institucional a fin de efectuar con mayor eficiencia y transparencia sus funciones y ganarse la credibilidad y la confianza de la población, lo que también contribuye al fortalecimiento de la democracia.

Cabe señalar que el PNUD (2004), en su texto *La democracia en América Latina*, presentó el índice de democracia electoral (IDE), que mide los regímenes democráticos en la región con base en cuatro variables: derecho al voto (¿tienen todos los adultos derecho al voto?), elecciones limpias (¿se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades que constriñan la expresión autónoma de las preferencias de los votantes y alteren el conteo fidedigno de los votos?), elecciones libres (¿es ofrecido al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho?) y cargos públicos electos (¿son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país?, ¿los electos asumen sus cargos públicos y permanecen en

éstos los plazos estipulados²). El IDE arrojó un valor para 2002 de 0.93 (máximo 1), subiendo de 0.28 en 1977, 0.69 en 1985 y 0.86 en 1990. En 2008 alcanzó un máximo de 0.96 (PNUD-OEA, 2010, p. 65).

Sin embargo, vale destacar que, a partir de esos muy importantes logros, persisten desafíos que las autoridades electorales y otros actores públicos enfrentan. Si bien los niveles de participación electoral son elevados en la mayoría de los países de América Latina, se han detectado caídas o bajos niveles relativos en el ejercicio del voto, en particular en importantes grupos poblacionales: jóvenes, pueblos indígenas, afrodescendientes. También persisten significativos niveles de subrepresentación de mujeres en cargos electivos —aunque ha mejorado paulatinamente en los últimos años—, así como de esos grupos poblacionales (jóvenes, pueblos indígenas, afrodescendientes). Finalmente, cabe subrayar la importancia de los esfuerzos por asegurar condiciones equitativas de acceso a los medios de comunicación en las campañas políticas, como la transparencia en el financiamiento. El PNUD, como otras organizaciones internacionales, ha apoyado y continuará prestando su asistencia para fortalecer a las autoridades electorales en sus funciones, como en contribuir en las respuestas a los desafíos.

Nombre: Fernando Tuesta Soldevilla

Institución: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras

Cargo: consultor internacional y experto en temas electorales

País de donde proviene el entrevistado: Perú

Sí ha impactado. El primer factor que sustenta mi respuesta es el rendimiento institucional. En efecto, la legitimidad de las elecciones se funda en determinados criterios que cada vez más se han estandarizado, como la transparencia, la eficiencia, etcétera. Y eso en general se ha cumplido, justamente por el desempeño de los organismos electorales. Las elecciones son un componen-

te importante en Latinoamérica y el desempeño de la administración electoral ha sido fundamental para encaminar procesos democráticos. En América Latina, los casos en los que el desempeño de los organismos electorales es un componente más de los problemas de nuestras democracias han sido frecuentes. En el Perú, por ejemplo, en 2000 se realizaron elecciones que carecieron de legitimidad, que terminaron afectando la democracia peruana. Este hecho fue corregido a partir de 2001, con la realización de diversos procesos electorales que han sido catalogados por la comunidad internacional como limpios, justos y transparentes.

Hay un segundo factor que quisiera explicar: en casi toda América Latina se le han entregado nuevas atribuciones y funciones a los organismos electorales, desde la supervisión del dinero en las campañas hasta las elecciones internas de los partidos políticos, además de las elecciones que se producen en casi todos los ámbitos donde hay comicios en la sociedad civil. La mayor o menor autonomía que tienen los organismos electorales según cada país tiene que ver con su desempeño institucional.

Antes de los 80, las elecciones eran cuestionadas, pero en la actualidad han adquirido cada vez una mayor autonomía. Sin embargo, hay nubarrones en los últimos años en algunos países donde la concentración del poder no ha sido la excepción para los organismos electorales, como los casos de Venezuela, Nicaragua, Bolivia, por señalar algunos.

Finalmente, me gustaría añadir que la administración electoral latinoamericana ha sido significativamente más importante, teniendo en cuenta que la globalización ha permitido tener criterios estandarizados, experiencias que se comparten entre países. Hoy circulan información, métodos y experiencias que son tomados en cuenta, estándares que hacen de América Latina la región de mayor asociación de organismos electorales en el mundo. La administración electoral está, pues, más consolidada y contribuye al desarrollo de nuestros países.

Nombre: Lenin Housse

Institución: Consejo Nacional Electoral

Cargo: director de relaciones internacionales

País de donde proviene el entrevistado: Ecuador

Desde mi perspectiva, que se basa en un reconocimiento de los procesos democráticos en la región, considero que sí ha impactado. Definitivamente, la gestión electoral ha impactado en forma positiva.

La democracia en América Latina se construyó a través de sistemas electorales que se basan fundamentalmente en elecciones. Así mismo, los organismos electorales han evidenciado mejoras en su gestión a través de procesos innovadores y tecnología de punta.

Recordemos que en la década de los 80 los organismos electorales eran seriamente cuestionados, como, por ejemplo, el caso de México, que trascendió incluso a nivel internacional. Los mexicanos tuvieron, pues, que poner su mayor esfuerzo para llevar a cabo una mejora sustancial de sus procesos con la finalidad de revertir esa realidad. Así mismo, siempre los procesos electorales generaron mucha tensión en las sociedades latinoamericanas. Esto, poco a poco, se ha ido corrigiendo.

Me gustaría añadir que el impacto ha sido positivo en la medida en que los organismos electorales han mejorado en sus propias prácticas; existen en la actualidad diversos mecanismos de cooperación entre éstos, lo cual ha sido indudablemente beneficioso. No sólo se comparte información referida a la tecnología, sino también a nivel de procesos, y en la actualidad se cuentan con sistemas de registro electoral confiables. Ahora bien, no obstante que en América Latina la democratización se produjo muy especialmente a través de procesos electorales, se vienen implementando también otro tipo de prácticas que impactan sobre la democracia, como la participación directa de la ciudadanía.

Finalmente, termino señalando que el impacto a nivel de la gestión electoral ha sido y es diverso, no sólo en la organización del proceso (metodologías estandarizadas), pues también existe innovación cualitativa, así como una concepción de la normativa

que garantiza los derechos políticos de la ciudadanía, igualdad de género, igualdad para las poblaciones indígenas; se trabaja la metodología de la observación electoral. Todos éstos son impactos positivos que proceden de la gestión electoral. De igual modo, los lineamientos políticos que derivan de la gestión han ido cambiando de acuerdo con los nuevos tiempos.

Nombre: Percy Medina Masías

Institución: IDEA Internacional

Cargo: jefe de misión para el Perú

País de donde proviene el entrevistado: Perú

La salud de una democracia depende de innumerables factores, como la cultura democrática, la vigencia de derechos y libertades, la salud de las instituciones, la vigencia del Estado de derecho, entre muchos otros. Pero la credibilidad de las elecciones es un tema emblemático que define si estamos frente a una democracia u otro tipo de régimen. Sabemos que no bastan las elecciones para configurar una democracia, pero éstas son indispensables para definir un régimen democrático. En América Latina hemos pasado, en la mayoría de los países, de administraciones electorales bastante precarias a autoridades cada vez más profesionales, independientes y creíbles. Precisamente por venir de una historia de fraudes, manipulaciones de procesos electorales e injerencia política del poder en turno en las elecciones, hemos ido diseñando mecanismos, competencias y procedimientos más seguros que los que existen en países de más larga tradición democrática. Ese tránsito ha tenido progresivo impacto en la credibilidad de las elecciones y, por ende, en la de las democracias latinoamericanas.

Además, saldada la deuda de las administraciones electorales con la integridad de los procesos electorales (aún existen pero son excepcionales los casos en los que se alega fraude), los organismos electorales empiezan a desarrollar nuevas tareas. Es el caso de los centros de investigación y formación ciudadana, de los pro-

yectos para tener elecciones de mejor calidad, de los esfuerzos por fortalecer los valores democráticos y un largo etcétera. Es decir, hoy muchas administraciones electorales no solamente organizan elecciones *free and fair*, sino que ayudan con la democracia en estos campos que diríamos contribuyen con su calidad.

Nombre: *Luis Nunes Bertoldo*

Institución: *Instituto Nacional Demócrata e IDEA Internacional*

Cargo: *consultor experto*

País de donde proviene el entrevistado: *Venezuela*

La respuesta es afirmativa. Basta con ver un par de ejemplos: 1) el caso del Perú, donde, hasta la caída del régimen de Fujimori, su periodo estuvo marcado por unos organismos electorales afectos al gobierno en turno, los magistrados y los funcionarios de la alta dirección fueron presionados y extorsionados, en contubernio con congresistas, el Tribunal Constitucional y otros organismos, favoreciendo con las reglas del juego a la candidatura oficial y haciéndose de la vista gorda ante las innumerables irregularidades cometidas contra los otros candidatos. Yo pude verlo de primera mano porque era el jefe residente de la Misión de Observación Electoral del Centro Carter y del National Democratic Institute en la elección de 2000, así como observé el cambio radical en los organismos electorales cuando se organizaron las nuevas elecciones de 2001, con personas idóneas para el cargo, como Fernando Tuesta en la ONPE o el doctor Manuel Sánchez-Palacios Paiva en el JNE. En unas de sus primeras declaraciones, el doctor Sánchez-Palacios Paiva comentó cómo encontró la excesiva concentración de poder en manos de la Presidencia del JNE, donde toda decisión estaba centralizada en el presidente del mismo (hasta la compra de computadoras); b) el caso de Venezuela, donde después de la Constitución de 1999 se reformó la organización electoral y se colocó al frente del Consejo Nacional Electoral a rectores afines al régimen en turno, nombrados por una mayoría

de oficialistas en la Asamblea Nacional. Ejemplos palpables son los casos de Jorge Rodríguez, quien fue presidente del organismo electoral venezolano y posteriormente fue designado vicepresidente de la república, y de ahí ha ocupado otros importantes cargos en el Poder Ejecutivo de Venezuela y en el partido en el gobierno, siendo también miembro del Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR), semilla del actual Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV); y el de la actual presidenta del Consejo Nacional Electoral, Tibusay Lucena, y tres rectoras más del mismo organismo (cuatro de sus cinco integrantes), quienes no ocultan su afinidad al régimen, siendo “descarada” su participación en los actos fúnebres del expresidente Chávez, pues ostentaron los símbolos del organismos electoral; además, incumplieron la promesa de auditar íntegramente el proceso electoral del 14 de abril de 2013 en Venezuela (compromiso asumido ante el país y la Unasur).

Estos casos dibujan claramente cómo los organismos pueden parcializarse y orientar los procesos electorales según conveniencias políticas y no a la luz de unas elecciones justas, libres y transparentes, independientes de las presiones políticas del régimen en turno. Sin duda, esto impacta negativamente en el sistema democrático de cada país.

En la otra cara de la moneda: ¿acaso alguien duda, por ejemplo, de los resultados electorales en Chile o en Brasil? Los sistemas electorales, los organismos electorales que los componen y los funcionarios al frente de los cargos son la garantía o no del cabal funcionamiento de las elecciones en cada país y, por ende, impactan en cada sistema democrático.

Nombre: Manuel Sánchez-Palacios Paiva
Institución: Jurado Nacional de Elecciones
Cargo: expresidente (periodo 2000-2004)
País de donde proviene el entrevistado: Perú

La presencia de un organismo electoral autónomo e independiente que garantice la pureza de los procesos electorales y decida en forma inapelable los contenciosos electorales surgió como una necesidad y respuesta a la anterior historia electoral del Perú y, con ese propósito, el constituyente de 1931 le dio al Jurado Nacional de Elecciones el rango de poder del Estado. La Constitución de 1979 y la vigente, si bien por razones doctrinarias ya no lo ubican como un poder del Estado, lo reconocen como la máxima autoridad electoral, cuyas decisiones en esa materia son irrevisables.

Esto que es historia en el Perú encuentra desarrollos similares en la legislación comparada latinoamericana. Y aun cuando será difícil hallar dos administraciones electorales iguales, en todas se distinguirá por igual la presencia de una autoridad suprema que tendrá la última palabra en materia electoral. Es que los organismos electorales institucionalizados con esas atribuciones, en su actuar, se constituyen en garantes de la pureza de los procesos electorales, de la autenticidad de la expresión mayoritaria y del cumplimiento de los principios constitucionales y electorales. Desde luego, la norma constitucional será confirmada por la autoridad moral que debe emanar de esos organismos, integrados para ello por personas de ejecutoria intachable.

En su actuar, el organismo electoral se constituirá en auditor, supervisor y contralor de los procedimientos electorales, considerando para ello una dependencia especializada en su organización. En ese sentido, por ejemplo, el Jurado Nacional de Elecciones (2000-2004), como una de sus primeras medidas, restableció dentro de su organigrama a la entonces suprimida Gerencia de Fiscalización Electoral. No obstante, de tanto en tanto sucede que alguien que accedió al poder político con el propósito de continuar en éste y de burlar la voluntad mayoritaria busca

controlar la administración electoral. Entonces surge el dedo acusador de la prensa libre democrática y de la comunidad internacional que lo pone en evidencia. La OEA, las ONG especializadas y las mismas asociaciones de organismos electorales tienen presencia en ese sentido. Una situación excepcional de esa naturaleza confirma la regla y la necesidad de contar con un organismo electoral de autoridad suprema de naturaleza constitucional.

Pero la democracia no se satisface con el acto del sufragio. Nuestra población, mayoritariamente joven, guarda poca memoria de la historia y desconoce que la democracia todavía debe defenderse. Por eso, el organismo electoral ya no puede limitarse a vigilar el cumplimiento de las garantías y la pureza del acto electoral, pues además debe avanzar en el sentido de propugnar el perfeccionamiento y la difusión de las normas electorales, para que las primaveras democráticas se conviertan en una estación permanente.

Nombre: Gerardo Távora Castillo

Institución: Asociación Civil Transparencia del Perú

Cargo: secretario general

País de donde proviene el entrevistado: Perú

Sí, ha tenido un impacto positivo en la democracia latinoamericana por tres razones: la primera es de orden doctrinario. Uno de los rasgos de la democracia para ser sólida es la predictibilidad, la existencia de pocas sorpresas (en todos los ámbitos), y el hecho de tener reglas. Si haces “a”, los resultados son “b”, “c” o “d”, pero no “z”. Reduces los abusos de poder. Las democracias son diferentes que las dictaduras. Factores importantes son saber lo que va a pasar con el voto, y en la democracia la autoridad procede de la elección popular; tener organismos electorales confiables y que el ciudadano sepa lo que se va a hacer y cómo se va a hacer y se van a respetar esas normas. Ésa no es una verdad de Perogrullo, puesto que anteriormente no ocurría eso, sobre todo en el Perú y en otros países latinoamericanos. No somos democracias de vieja

data. Ahora los ciudadanos saben que su voto se va a respetar y eso se consigue con organismos electorales sólidos.

La segunda razón es que en el Perú y en muchos países de la región los organismos electorales están dejando de ser simples organizadores de elecciones y se están convirtiendo en actores claves en el diseño electoral y político de sus respectivos países. Los organismos electorales no quieren ser meros operarios de elecciones, quieren ser actores que participen de la discusión política, hasta el momento en el que haya que ponerles límites. Empujan e impulsan muchas reformas electorales (reemplazando muchas veces la labor del Congreso). No constituyen un actor tradicional, puesto que dinamizan la democracia y ponen a discutir cosas.

La tercera razón es el nivel de especialización al que van llegando los organismos electorales. En la actualidad, estas instituciones desarrollan herramientas electrónicas, voto electrónico, automatización de actas; todo esto ayuda. La labor ya no recae en manos de cualquiera. Las escuelas electorales y los congresos internacionales generan especialistas que no salen de las universidades. Es decir, contribuyen también a la academia; esto es una riqueza, una novedad.

Nombre: Leonor Suárez Ognio

Institución: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Cargo: oficial de programa

País de donde proviene la entrevistada: Perú

Sí, por varias razones relacionadas a los elementos básicos de la democracia. Este régimen requiere de instituciones y recursos que permitan que los procesos electorales se lleven a cabo. Si consideramos que la democracia en América Latina tiene tres décadas de gobiernos elegidos por este sistema, debemos concluir que esto ha sido posible gracias a la actuación de los organismos que han permitido que los ciudadanos ejerzan su derecho a elegir y ser elegidos. Ciertamente, durante los tres últimos lustros de este periodo

también hemos asistido a diversas modificaciones constitucionales y legales que han tenido por objeto transformar las reglas del juego electoral y permitir que funcionarios en ejercicio puedan ser reelegidos (lo que a criterio de muchos limita la capacidad de elegir y ser elegidos). Aun en esos escenarios, ante la posibilidad de que la ciudadanía exprese su deseo o no de reelegir a ciertos funcionarios, se han demandado y se han tenido organismos electorales que han permitido que la democracia se exprese en su elemento más sencillo: la votación popular. Las denuncias por fraude o mala actuación de los organismos electorales no son suficientes para desmerecer el trabajo del sistema electoral en la región.

Por otro lado, la insatisfacción ciudadana por la calidad de la democracia ha estado mayoritariamente dirigida a una crítica a la aptitud de los gobernantes y representantes, que se traduce en un rechazo a los partidos políticos, que se perciben como corruptos y lejanos a los intereses de la población. En estos casos, han sido también los organismos electorales los que han permitido, cada vez más, la implementación de procesos participativos que han hecho que la democracia en América Latina, mayormente representativa, mute hacia sistemas participativos de democracia directa. Instituciones como la consulta, el referendo, la revocatoria, etc., que no tenían mayor significado hace un par de décadas, han sido posibles gracias a la existencia de organismos que han permitido que diversos tipos de demandas populares y proyectos de ley hayan transitado de la iniciativa popular al gobierno o al Parlamento. Esto ha contribuido, en gran medida, a que la población reconozca que existen canales de expresión y participación (autogobierno).

Cuando vemos todo lo que les falta a nuestras democracias para consolidarse o mejorar, la tarea abrumadora en ciernes no nos deja apreciar positivamente lo ganado. Ciertamente, mientras los organismos electorales permitan que la voluntad popular sea expresada, seguirán constituyéndose como pilares del régimen. La pluralidad de opciones y la fortaleza del sistema de partidos políticos son asuntos en los que falta mucho, pero los avances, indudablemente, deben a los organismos de registro político y

electoral el hecho de que hoy América Latina ostente en el poder, en muchos casos, a quienes tradicionalmente estuvieron excluidos del gobierno.

Nombre: Luis Benavente Gianella

Institución: Vox Populi Comunicación y Marketing

Cargo: director y experto en temas de comunicación política y opinión pública

País de donde proviene el entrevistado: Perú

Sí, ha influido positiva y negativamente. Negativamente, por ejemplo, en el Perú, por lo que ocurrió en la época de Fujimori, en donde los organismos electorales estaban captados por el gobierno. Pero, por lo general, su influencia ha sido positiva, en primer lugar, por el tema de la confianza. Teniendo en cuenta este punto de vista, todos los ámbitos de la sociedad (institucional, ciudadano, medios de comunicación, etc.) confían en los organismos electorales.

Según el grado de confianza, las instituciones públicas en el Perú podrían dividirse de la siguiente manera: primero, las vinculadas a lo político, las cuales se encuentran muy desprestigiadas, fundamentalmente por la corrupción; es el caso de las municipalidades, los gobiernos regionales, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Congreso de la República. Segundo, instituciones públicas manejadas por tecnócratas, que son básicamente los organismos reguladores, con cierto prestigio en el país, que gozan de confianza y reputación; es el caso del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), el Banco Central de Reserva (BCR), el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

(Sunass), etcétera. No son instituciones gerenciadas por políticos y constituyen organizaciones que se han ido consolidando en el tiempo y tienen una labor de soporte del crecimiento económico y de las políticas públicas. Tercero, los organismos electorales, los cuales tienen prestigio, reputación, etc., y, si bien tienen mucho por mejorar, sobre todo en el ámbito administrativo, gozan de la confianza ciudadana. Cabe señalar que en el Perú, desde 2001 en adelante, los organismos electorales han sido protagonistas de la historia democrática y política del país, impulsando o dando trámite a iniciativas políticas importantes, como, por ejemplo, la no reelección presidencial.

Este concepto de generación de confianza ciudadana que ha ocurrido en el Perú puede también compartirse con la mayoría de los países latinoamericanos.

Nombre: Carlos Hakansson Nieto

Institución: Universidad de Piura

Cargo: decano de la Facultad de Derecho, experto en temas electorales

País de donde proviene el entrevistado: Perú

La labor de los organismos electorales sí ha influido en los países de la región, especialmente en aquellos que poseen mayor continuidad democrática. No es lo mismo el desarrollo de Colombia y Chile (que cuentan con voto facultativo) que el de Venezuela o Ecuador (el primero con dudas sobre la credibilidad de sus resultados electorales y el segundo con un marcado autoritarismo del presidente de la república que impide el saludable ejercicio de la separación de poderes). Por eso, el grado de impacto e influencia de los organismos electorales guarda una relación directa con el grado de desarrollo institucional en una comunidad política.

En Iberoamérica se pueden apreciar tres conjuntos. El primero está compuesto por países como Chile y Colombia, que poseen un sistema de partidos sin una marcada polarización ideológica; el segundo, por los casos de Argentina, Perú y Uru-

guay, en los que sí existen dificultades para lograr una concertación de centro ideológico, y, el tercero, por Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, con gobiernos personalistas y autoritarios. La influencia de los organismos electorales y su impacto positivo en las instituciones democráticas se perciben con mayor fuerza en el primer conjunto, con menos desarrollo en el segundo y muy limitados en el tercero.

En el caso concreto de Perú, pese a su todavía corta continuidad democrática, pues en su historia republicana no ha tenido tres gobiernos democráticos consecutivos, el JNE, la ONPE y el Reniec han permitido una progresiva profesionalización de los procesos electorales, los cuales no sólo abarcan las elecciones generales, sino también los referéndums, las revocatorias, las iniciativas legislativas ciudadanas y las propuestas de iniciativa de reforma constitucional, los que han contribuido en su asentamiento formal; no obstante, es el asentamiento material lo que determinará la consolidación y el verdadero impacto de los organismos electorales en el país. En otras palabras, a través de los procesos electorales se debe lograr informar y sensibilizar a los ciudadanos sobre que la democracia, si bien no es perfecta, es el único sistema político que garantiza la libertad y, por tanto, el pleno desarrollo humano individual y en sociedad. Para lograr este objetivo, es necesario resolver el problema de aceptación del actual orden constitucional; si la Carta de 1993 sigue generando división ideológica en cuanto a su legitimidad de origen, sin reconocer su legitimidad de ejercicio (jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tres procesos electorales generales consecutivos, revocatorias, referéndums, etc.), los organismos electorales no tienen la “plataforma” (léase el marco constitucional) adecuada para reposar en ésta y promover el ejercicio de la ciudadanía.

Nombre: Delia Guadalupe del Toro López
Institución: Instituto Federal Electoral de México
Cargo: directora ejecutiva de Organización y Geografía Electoral
País de donde proviene la entrevistada: México

El principal rol que tienen los organismos electorales es el de garantizar la transición periódica y pacífica del poder en los Estados democráticos. Esta condición permite un nacimiento legal y legítimo a los gobiernos de turno, puesto que se forman con el reconocimiento ciudadano y la confianza de los actores políticos, lo que les permite un piso de gobernabilidad en sus primeras acciones de gobierno. Además de esto, es importante el papel de los organismos electorales en el fortalecimiento de la vida democrática, así como el régimen democrático de los partidos políticos.

En el caso mexicano, contar con organismos electorales independientes y autónomos respondió al desarrollo histórico, que transitó de un gobierno autoritario a un régimen democrático. El consenso de todas las fuerzas políticas del país trajo como consecuencia en la reforma política de 1996 que se lograra ciudadanizar la toma de decisiones en el seno del órgano electoral federal, para que en su máximo órgano de dirección no interviniera el gobierno ni con voz ni con voto, aunque siguieron concurriendo los partidos políticos y los representantes parlamentarios con derecho a voz, pero sin voto. El alcance de esta reforma permitió llevar a cabo elecciones con un alto grado de credibilidad ciudadana y confianza política en el país, hasta llegar en 2000, por vez primera, a una transición pacífica del poder, donde un partido de oposición (Partido Acción Nacional) ganó las elecciones federales al partido que había gobernado por 70 años consecutivos (Partido Revolucionario Institucional). De este modo se consolidó la transición democrática electoral, pero nada más. Ésta tiene muchas asignaturas pendientes por resolver.

Esto significa que hemos visto que los sistemas electorales son un elemento fundamental para la transición a la democracia, pero no son ni deben ser la panacea para arribar a un Estado

democrático consolidado. Esto depende, en mi opinión, de un eficaz desempeño del sistema electoral, así como del sistema de partidos y el sistema de gobierno adecuados a las realidades particulares de cada país.

Un Estado con una democracia consolidada depende de la historia y la cultura de cada nación. En el caso de México se dio así porque partimos de una cultura de la desconfianza; por cierto, este modelo ha sido muy caro o ha implicado una inversión muy elevada, como se quiera ver. México se encuentra precisamente en ese debate: ¿un instituto federal electoral o 32 institutos electorales estatales? El planteamiento del problema es complejo *per se*, ya que no podemos reducirlo a su costo económico, sino que debemos verlo en su contexto político, social, de órdenes de competencia estatal y federal, además de la soberanía de las entidades federativas y el federalismo.

Lo que observamos es que el modelo actual (dos organismos electorales) ya no es eficaz por la duplicidad de funciones, entre lo local y lo federal, además de costar mucho dinero. Yo me inclino hacia un modelo electoral que mantenga a nivel federal sólo el registro federal de electores y a nivel de las entidades federativas la elección federal de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la facultad de organizar sus elecciones locales.

Nombre: Pedro Zamudio Godínez

Institución: Instituto Federal Electoral de México

Cargo: vocal ejecutivo distrital

País de donde proviene el entrevistado: México

Tomando en cuenta que en la región latinoamericana se celebran elecciones desde hace casi 200 años, es de destacar el avance de la democracia procedimental a partir de la década de los 60 del siglo pasado, avance que necesariamente pasa por la integración de órganos electorales independientes, autónomos y eficaces para el desarrollo de procesos electorales ciertos y creíbles. Pese a re-

conocer condiciones particulares de cada sistema político nacional, estoy convencido de que de la confianza que cada organismo electoral logre imbuir a los electores depende la participación de los mismos en las elecciones. Por ello, creo que aún tenemos camino que recorrer para lograr afianzar en la cultura política del latinoamericano promedio la confianza en su sistema político y, por ende, en sus procedimientos electorales.

Así mismo, es indudable que solamente con órganos electorales independientes y autónomos, órganos que sean parte del Estado, pero que estén perfectamente separados y diferenciados del gobierno en turno, se puede avanzar en la consolidación democrática en la región, pasando de la democracia procedimental efectiva a la democracia como forma de vida.

Nombre: Arminda Balbuena Cisneros

Institución: Instituto Federal Electoral de México

Cargo: coordinadora del Centro para el Desarrollo Democrático

País de donde proviene la entrevistada: México

Para que todo este entramado teórico que es la democracia sea posible en un contexto nacional tangible, se necesita de los organismos electorales. Éstos fungen como un órgano burocrático y administrativo de los procesos electorales, pero también tienen una función simbólica y representativa de los valores esenciales de la democracia frente a la sociedad a la que atienden. Con lo primero me refiero a la operación de procedimientos que permiten organizar una elección con objetividad, transparencia e imparcialidad. Con lo segundo quiero decir que los organismos electorales permiten a la ciudadanía tener la confianza de que su voto cuenta y a los partidos políticos confiar en que la competencia es justa. Si bien sabemos que “una sociedad democrática comienza, pero no se agota en el voto democrático”, es innegable la importancia de los organismos electorales para el resguardo de estos cimientos de la vida democrática mediante la institucionalización

de los procedimientos de competencia política. Así mismo, los organismos electorales importan porque perpetúan el respeto y el cumplimiento de estas reglas básicas del juego, al mismo tiempo que echan a andar los mecanismos que hacen posible modificar dichas reglas en pro del perfeccionamiento y la consolidación de nuestras democracias.

Se observa entonces que en México, como en otros países de América Latina, el papel de los organismos electorales autónomos es esencial, pues éstos cumplen funciones que corresponden al Estado sin someterse a los vaivenes de la coyuntura política, es decir, sin sujetarse a los intereses de los partidos o de los órganos de gobierno; aunado a ello, son órganos que preservan el equilibrio y la organización constitucional. La autonomía garantiza la independencia en otros rubros además del político: en el rubro administrativo, porque al no estar subordinados a ninguna otra instancia administrativa pueden establecer su organización y estructura orgánica interna; en el rubro normativo o jurídico, por su capacidad para dictar las normas jurídicas que sean necesarias para el desempeño de sus funciones; y en el financiero, porque proyectan, aprueban y ejercen su presupuesto.

Nombre: Hugo Picado León

Institución: Instituto de Formación y Estudios para la Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

Cargo: director

País de donde proviene el entrevistado: Costa Rica

La mayoría de los organismos electorales latinoamericanos surgen en el periodo de diseño democrático producto de la tercera ola de democratización. En las postrimerías de la década de los 70 y durante toda la década de los 80, se consideró que las elecciones serían un eslabón fundamental para la transición de regímenes autoritarios hacia la democracia. Las elecciones —bajo condiciones mínimas de transparencia, *free and fair*— jugaron un papel

fundamental en la democratización y continúan siendo una exigencia mínima para la subsistencia de las poliarquías.

Así mismo, la historia latinoamericana, marcada por el fraude electoral y diversas formas de manipulación indebida del electorado, requiere de organismos electorales independientes y suficientemente autónomos que garanticen la transparencia de los comicios. Hoy en día, además de la transparencia, hay una exigencia social de equidad en la competencia partidista.

Nombre: Herbert Rolando Molina Sandoval

Institución: Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala

Cargo: director ejecutivo

País de donde proviene el entrevistado: Guatemala

La importancia que han tenido los organismos electorales latinoamericanos para el desarrollo y la consolidación de las democracias en América Latina proviene de haber unificado esfuerzos y firmar los instrumentos que en materia electoral se han realizado. Entre éstos se encuentran: la creación de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), el Acta Constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y el Acta Constitutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). Éstos tienen el objetivo primordial de intercambiar experiencias para el perfeccionamiento de procesos electorales y lograr de esta forma regímenes democráticamente electos con principios regulados en convenios internacionales sobre derechos humanos de primera generación, en donde se destaque el derecho a elegir y ser electo en igualdad de condiciones.

Así mismo, considero que el modelo latinoamericano de organismos electorales independientes y autónomos es el más adecuado para contribuir con la consolidación de la democracia en la región, en virtud de que no hay intervención o no está supeditado

a organismo alguno del Estado. En Guatemala las decisiones y las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral se encuentran apegadas a la Constitución Política de la República, a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a su reglamento y a otras leyes concernientes a la materia. Al ser una institución autónoma, se respeta la voluntad popular, se realizan procesos electorales transparentes e indispensables para el funcionamiento de una verdadera democracia.

Nombre: Elisabeth Luque Parigi

Institución: Tribunal Electoral de Panamá

Cargo: directora Nacional de Organización Electoral.

Departamento de Capacitación

País de donde proviene la entrevistada: Panamá

Los organismos electorales se han encaminado hacia la celebración de elecciones reales y transparentes, que constituyen la esencia de la democracia. El desarrollo y la consolidación democrática que se lograron a través de los distintos procesos electorales realizados permitieron el pluralismo político que llamaba a elecciones libres, donde se diera un sistema de partidos fuerte, con diversos actores y garantía de los derechos fundamentales en cuanto a la libertad de expresión a través del voto. Estas instituciones definieron nuevos espacios, cuyos límites se han ido trazando en virtud del perfeccionamiento de cada sistema electoral. Esos límites definen hoy día una recta financiación de los partidos políticos, una buena regulación de la publicidad oficial y las campañas electorales, así como la educación cívica electoral que recibe la ciudadanía. El organismo electoral debe garantizar, entonces, la imparcialidad y la transparencia del proceso, además de la igualdad de oportunidades en la competitividad dentro del sistema, destacando su función suprema como vigilante en el cumplimiento de las reglas electorales.

América Latina tiene como objetivo común fortalecer los regímenes democráticos. Cada realidad nacional es diferente y el

reto más importante de los organismos electorales es mantener su reputación, credibilidad y neutralidad, para asegurar la legitimidad de las autoridades electas permitiendo la gobernabilidad.

Nombre: José Daniel González

Institución: Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral

Cargo: director de investigación

País de donde proviene el entrevistado: Venezuela

La importancia es central. Si existe democracia es porque existen elecciones. La administración electoral no es accesorio. Si bien históricamente la autoridad electoral ha estado unas veces en el Ejecutivo, otras en el Judicial, otras en el Legislativo y otras de manera compartida, la consolidación por la vía de los hechos de organismos electorales con autonomía, aunque con composición pluripartidista en el siglo XX y luego con base en otros criterios (caso Venezuela), es la confirmación de la importancia de su papel como árbitros en nuestras democracias. Los organismos electorales se han convertido en tribunales sometidos a rigurosas exigencias por parte de la sociedad. Su rol ha sido vital. El órgano electoral es el que administra la producción de los otros poderes: elecciones presidenciales para el Ejecutivo, parlamentarias para el Poder Legislativo y, ahora en el caso de Bolivia, elecciones para jueces para el Poder Judicial. Por esta razón, en la República Bolivariana de Venezuela se crea el Poder Electoral. De este poder depende la existencia de los otros. Se comprenderá la importancia que tiene el órgano electoral en una democracia.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

JUNTA GENERAL

M. en D. Jesús Castillo Sandoval
CONSEJERO PRESIDENTE

M. en A. P. Francisco Javier López Corral
SECRETARIO EJECUTIVO GENERAL

Lic. Alma Patricia Sam Carbajal DIRECTORA JURÍDICA CONSULTIVA

Lic. Jesús George Zamora DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN

Lic. Rafael Plutarco Garduño García DIRECTOR DE CAPACITACIÓN

Dr. Sergio Anguiano Meléndez DIRECTOR DE PARTIDOS POLÍTICOS

Lic. José Mondragón Pedrero DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN



COMITÉ EDITORIAL

PRESIDENTE

Dr. José Martínez Vilchis

INTEGRANTES

Mtro. Francisco Javier López Corral

Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín

Dr. Juan Federico Arriola Cantero

Dra. Guillermina Díaz Pérez

Dra. Rosa María Mirón Lince

Dra. Iliana Rodríguez Santibáñez

Dr. Jaime A. Vela del Río

SECRETARIO TÉCNICO

Dr. Ángel Gustavo López Montiel

SUBDIRECTORA DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Ana Lleyly Reyes Pérez

ÁREA DE PROMOCIÓN EDITORIAL

Jorge Armando Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Angélica Quintero Rodríguez

Diseño gráfico y editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Eguía Saldaña

Editorial



El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana se terminó de imprimir en julio de 2014 en los talleres de Compañía Editorial de México, S. A. de C. V., ubicados en av. 16 de Septiembre núm. 116, col. Lázaro Cárdenas, Metepec, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,500 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes *ITC New Baskerville*, diseñada por John Baskerville, y *Bookman Old Style*, diseñada por Morris Fuller Benton.

Publicación de distribución gratuita

